

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les Matières ci-après sera soutenu le
Mardi 24 décembre 1901, à 2 heures 1/2

PAR

Charles LEMAIRE

Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } professeurs.
 { SAUZET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les Matières ci-après sera soutenu le
Mardi 24 décembre 1901, à 2 heures 1/2

PAR

Charles LEMAIRE



Président : M. BERTHÉLEMY.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } *professeurs.*
SAUZET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux.

- Béquet.** Répertoire, V^{is} Contentieux ; Département.
Bernard (Em.). Examen critique des diverses théories proposées sur la réforme des Conseils de préfecture (Thèse, 29 juin 1900).
Berthélemy. Traité élémentaire de droit administratif, 1901.
 Id. Lois et réglemens administratifs.
Block (M.). Diction. de l'Administ. française, 4^e édit., 1898.
Cormenin. Du Conseil d'État envisagé comme juridiction, 1818.
Daresté. La Justice administrative, 2^e édit., 1898.
Ducrocq. Cours de droit administratif, 7^e édit., 1898.
Dufour. Traité refondu par M. TAUDIERE, 1900.
Esmein. Eléments de droit constitutionnel, 2^e édit., 1899.
Fuzier-Hermann. Séparation des Pouvoirs, 1881.
Saint-Girons. Essai de la séparation des pouvoirs, 1881.
Hauriou. Précis de droit administratif, 4^e édit., 1901.
Jacquelin. Principes dominants du Contentieux administratif, 1899.
Laferrière. Juridiction administrative, 2^e édit., 1896.
Macarel. Tribunaux administratifs, 1828.
Vivien. Études administratives, 1859.

Revue et Journaux.

- Revue générale d'administration*, 1887, II, p. 151 (*Les Conseils de préfecture par un ancien conseiller de préfecture*); — III, p. 257 (A. LAVALLEE, *La question du juge ordinaire en matière administrative*); — 1888, III, p. 216 (*Avis du Conseil d'État sur le projet Roucier*).
Revue politique et parlementaire, XII (MICHOD, *Les Conseils de préfecture et la justice administrative*); — XX, (A. BLUZET, *Notes sur la réforme des Conseils de préfecture*).

- Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence*, 1888 (H. DE LALANDE, *Les Conseils de préfecture et la question de leur suppression*).
- Revue critique de jurisprudence en matière civile*, 1872 (MILCENT, *De la réforme des Conseils de préfecture*).
- Revue critique de législation*, janvier, 1873 (MIGNERET, *Les Conseils de préfecture*).
- Revue Française*, 1828 (DUC DE BROGLIE, *De la juridict. administr.*).
- Revue de législation et de jurisprudence*, 1840 (H. DE S^{te}-HERMINE, *Du rétablissement des secrétaires généraux de préfecture*).
- La France judiciaire*, nouv. série, 1899, II, 1^{re} part., pp. 92 et 107, sur la proposition MORLOT.
- Le Droit*, 29 nov. 1872 (FERNAND DESPORTES, *Les Conseils de préfecture*) ; — 9-10 décembre (REVERCHON, *Les Conseils de préfecture*).
- Gazette des Tribunaux*, 29 nov. 1872 (*Les Conseils de préfecture*).

Documents parlementaires.

- An VIII.** — Discours sur les motifs du projet de loi concernant la division du territoire et l'administration, prononcé par ROEDERER, au corps législatif (*Moniteur*, an VIII, p. 553).
- 1851, 9 avril.** — Rapp. Boulatignier à l'Assemb. législ. (*Moniteur*).
— 4 juillet. — Rapp. de Larcy Id. Id.
- 1864, 20 avril.** — Présentation et exposé des motifs de la loi sur l'organisation des Conseils de préfecture (*Moniteur*).
- 1865, 19 mai.** — Rapport Roulleau-Dugage sur l'Organisation des Conseils de préfecture (*Moniteur*).
— 26 mai. — Discours Boulatignier au corps législ. (*Moniteur*).
- 1871.** — Raudot. *Propos. de loi sur la décentralisation administrative* (*J. off.*, 1871, p. 829).
- 1872.** — Lefèvre-Pontalis. *Rapp. et prop. de loi* (*J. off.*, p. 4207).
- 1886.** — Chevillon, Barodet, Y. Guyot, etc. *Proposition de loi relative aux Conseils de préfecture* (*J. off.*, 1887, Ch. annexes, p. 1251).
- 1887.** — Colfavru. *Proposition de loi ayant pour objet de modifier la division et l'organisation administrative de la France* (*J. off.*, 1887, Chambre, annexes, p. 267).
- 1887.** — Rouvier. *Projet de loi ayant pour but de réduire à 22 les Conseils de préfecture* (*J. off.*, 1887, Ch. annexes, p. 263).
- 1889.** — Rapport sommaire sur la proposition Chevillon (*J. off.*, 1889, Ch. annexes, p. 1405).

- 1891.** — **Constans.** *Projet de loi sur l'organisation des Conseils de préfecture* (*J. off.*, 1891, Ch. annexes, p. 1375).
- 1892.** — *Rapport Krantz sur le projet Constans* (*J. off.*, 1892, Ch. annexes, p. 631).
- 1896.** — **Barthou.** *Projet de loi sur l'organisation des Conseils régionaux de préfecture* (*J. off.*, 1896, Ch. annexes, p. 1837).
- 1899.** — **Morlot** *Proposition de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture* (*J. off.*, 1899, ch. annexes, p. 448).
- 1900.** — **Odilon-Barrot.** *Proposition de loi tendant à permettre aux Conseils de préfecture d'appliquer la loi Béranger*, 2 avril 1900.
-

LA RÉFORME DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

INTRODUCTION

Il est peu d'institutions qui aient été aussi critiquées que celle des Conseils de préfecture et cependant ils ont toujours victorieusement résisté aux attaques dont ils ont été les objets.

Loin d'avoir subi un affaiblissement par le fait des assauts qui leur ont été livrés, ils semblent, au contraire, avoir puisé chaque fois de nouvelles forces dans la lutte et leurs attributions assez restreintes au début ont été multipliées depuis dans des proportions considérables ; il suffira, pour nous en convaincre, de suivre leur développement historique.

C'est la loi du 28 pluviôse de l'an VIII (1) qui créa les Conseils de préfecture ; elle constitue encore aujourd'hui la base de notre organisation administrative. Il ne faudrait pas croire que le législateur de cette époque ait tout inventé en ces matières, il s'est inspiré dans ses travaux non seulement des institutions de la

(1) BERTHÉLÉMY, *Lois et règlements admin.*, p. 4.

période révolutionnaire, mais aussi de celles de l'ancien régime.

« Nous n'avons pas à rechercher bien haut dans notre histoire l'origine de notre juridiction administrative. En effet, quoiqu'on puisse trouver vers la fin du Moyen-Age, nombre des institutions administratives actuelles, la juridiction et le contentieux administratifs, dans le sens moderne du mot, ne se rencontrent guère avant le règne de Louis XIII, après que Richelieu eût posé les fondations de notre unité et de notre centralisation administratives (1) ».

Depuis cette époque jusqu'à la fin du xviii^e siècle, le pouvoir royal développa le plus qu'il pût ces juridictions dont les membres montraient à son égard des dispositions plus bienveillantes que celles qu'il aurait pu trouver au sein de l'autorité judiciaire (2). Les citer toutes serait inutile, nommons seulement les principales : c'étaient les bureaux des Finances, la Chambre des Comptes, la Cour des Aides, la Cour des Monnaies, la Connétablie, l'Amirauté, le tout sous le haut contrôle du Conseil du Roi. Les Intendants « de police, justice, finances » avaient aussi, leur nom l'indique, un rôle très étendu. Ils venaient immédiatement après le Conseil du Roi et leur compétence s'appliquait à presque toutes les matières.

Cet ensemble constituait autant de limitations aux

(1) BÉQUET, *Contentieux*, tit. I, n^o 1 ; — V. également LAFERRIÈRE, *Jurid. admin.*, I, p. 439, et JACQUELIN, *Principes dominants du Content. admin.*, p. 43.

(2) V. DARESTE, *Justice admin.*, p. 431.

attributions de l'autorité judiciaire, qui, dans l'espace de deux siècles, avait vu lui échapper la plus grande partie de son ancienne puissance. On conçoit qu'elle ait fait tous ses efforts pour résister à ce lent démembrement et la fin de l'ancien régime est remplie par le bruit des luttes que se livrèrent le pouvoir royal et les Parlements (1).

Telle était la situation quand la Révolution éclata. Les institutions de la Royauté ne trouvèrent pas grâce devant elle et, l'esprit hanté par les abus qui avaient caractérisé les juridictions du régime antérieur, la Constituante les supprima toutes. Elle essaya d'éviter les deux écueils qui étaient apparus sous la période précédente : contre les remontrances des Parlements, elle édicta entre autres l'art. 13, titre II, de la loi des 16-24 août 1790, qui punit de la dégradation civique les juges « qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif » ou « dans les matières attribuées aux autorités administratives » et contre les évocations abusives devant le Conseil du Roi, l'art. 17, titre II de la même loi ainsi conçu : « L'ordre constitutionnel des juridictions ne pourra être troublé, ni les justiciables distraits de leurs juges naturels ».

Pour éviter un abus, on tomba dans un abus contraire et on confia aux mêmes organes les fonctions de l'action, de la délibération et de la juridiction (2-3.)

(1) V. DARESTE, *op. cit.*, p. 150 et s.

(2) Cf. BÉQUET, *Content.*, p. 194 et 55 ; — JACQUELIN, p. 175 et s.

(3) On voulut aussi éviter la création de tribunaux spéciaux et c'est

Il en résulta une véritable confusion ; sous couleur de perfectionner, on avait tout embrouillé ; cependant une pareille mesure peut se justifier en tenant compte de la période très troublée que la France traversait alors : « Il ne faut pas, dit M. Laferrière, rechercher dans la législation administrative de la Constituante ce qu'on appelle de nos jours une législation libérale, elle est avant tout une législation d'État (1) ».

Quand le calme fut revenu, on s'aperçut bien vite des abus que pouvait engendrer cette organisation et on jugea nécessaire de modifier cet état de choses ; les Conseils et Directoires locaux, avec leurs attributions confuses, furent supprimés et la loi du 28 pluviôse an VIII, confia dans le département l'action au Préfet et le jugement au Conseil de préfecture. Pour justifier cette distinction, Rœderer, le rapporteur de la loi, s'exprimait ainsi : « Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes : administrer doit être le fait d'un seul homme et juger, le fait de plusieurs.

« Remettre le Contentieux de l'Administration à

cependant ce qu'avait proposé le comité de constitution, mais l'assemblée ne le suivit pas dans cette voie, elle se laissa convaincre par cet argument du député J.-P. Pezons, du Tarn, qui lui disait : « Votre comité vous propose l'établissement de 83 Cours des aides ».

(1) Parlant des cinquante années qui s'écoulèrent entre l'an II et l'an VIII, le duc de Broglie disait : « Questions d'état, questions de propriété, effets des baux, effets des contrats privés, des donations, des testaments, des servitudes, etc., l'administration s'empara de tout, jugea tout, régla tout, brouilla tout ». *De la jurid. admin. ; — Revue franç.*, 1828.

un Conseil de préfecture a paru nécessaire : pour ménager au préfet le temps que demande l'administration, pour garantir aux parties intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux.

« Pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes, pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté que l'on ne peut guère attendre d'un jugement porté par un seul homme : car cet administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections ou ses haines personnelles, à trahir l'intérêt public ou à blesser les droits particuliers » (1).

Le texte de la loi contient une liste des affaires qui devaient être soumises aux Conseils de préfecture. En conséquence, ils eurent à juger : le Contentieux des contributions directes, celui des Travaux publics (interprétation et exécution des marchés, dommages et indemnités pour terrains pris ou fouillés), le Contentieux des domaines nationaux et avec moins de clarté le texte ajoutait : « Les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ». La loi du 29 floréal an X vint éclaircir ce dernier point en leur

(1) *Moniteur*, an VIII, p. 553.

soumettant « les contraventions de grande voirie, précédemment déferées aux tribunaux judiciaires ».

Une seule fonction administrative leur était dévolue, ils étaient appelés à statuer « sur les demandes présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider ».

L'organisation fut très simple, il y eut un Conseil de préfecture par département, le nombre des membres variant de 3 à 5 suivant la population et l'art. 5 disait : « Lorsque le préfet assistera au Conseil de préfecture, il présidera ; en cas de partage il aura voix prépondérante ».

On peut remarquer que c'est à cette époque que l'idée de justice déléguée pénétra dans notre législation (1) : on établit une séparation entre l'Administration qui agit et l'Administration qui juge.

Cette notion fut développée dans la loi de 1865 dont nous parlerons tout à l'heure, puis consacrée momentanément par le pouvoir propre conféré au Conseil d'État de 1849 à 1852 et d'une façon définitive par la loi du 24 mai 1872 (2).

Nous avons vu que le rapport de Rœderer s'exprimait ainsi : « Remettre le Contentieux de l'administration à un Conseil de préfecture a paru nécessaire », et on aurait pu croire qu'il entendait désigner ainsi le

(1) « Il semble donc que la justice retenue soit le propre des régimes monarchiques tandis que la justice déléguée s'adapterait au régime républicain (JACQUELIN, *op. cit.*, p. 183).

(2) BERTHÉLEMY, *Recueil cité*, p. 109.

juge de droit commun en matière administrative, mais l'énumération contenue dans la loi, insérée peut-être par mégarde par ses auteurs, fut considérée comme limitative, de la compétence des Conseils de préfecture, et ce caractère n'a pas été modifié par les lois postérieures ; il paraît impossible d'énumérer toutes celles qui sont venues successivement accroître la juridiction des Conseils, il vaut mieux se borner à citer les principales :

Loi du 29 floréal an X sur les contraventions de grande voirie. Loi du 14 floréal an XI sur le curage des cours d'eau non navigables. Loi du 29 ventôse an XIII sur la plantation des routes et chemins vicinaux. Loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais et les travaux publics (1).

Les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 leur confièrent le Contentieux des élections départementales.

La loi du 21 juin 1865 (2), la plus importante de toutes, développa encore leurs pouvoirs en leur attribuant la connaissance des affaires qui, jusqu'à cette époque, avaient été déferées au préfet, statuant en Conseil de préfecture. Notons en passant que l'organisation fut un peu améliorée : il y eut un vice-président, les audiences devinrent publiques, les décisions durent être motivées (3).

(1) BERTHÉLEMY, *Recueil cité*, p. 17.

(2) *Id.*, p. 85.

(3) La voie avait été tracée par le décret du 30 décembre 1862.

En ce qui concerne la procédure : « Il devait être statué par une loi dans le délai de cinq ans. » La promesse ne fut réalisée que par la loi du 22 juillet 1889 (1).

Les attributions administratives furent, elles aussi, beaucoup développées, et il y a une foule de cas où le Conseil donne des avis au Préfet, mais qu'ils soient facultatifs ou obligatoires, celui-ci n'est jamais tenu de les suivre.

Depuis 1837, les Conseils de préfecture sont devenus juges des comptes des communes et établissements publics dont le revenu n'excède pas 30,000 francs, et sous ce rapport ils relèvent de la Cour des Comptes.

Les conseillers, pris individuellement, ont été appelés à remplir certaines fonctions : ils remplacent quelquefois le préfet, ils font partie de divers Conseils et Commissions (Conseils de révision, bureaux d'adjudication, etc.)

Telles sont, brièvement résumées, les attributions des Conseils de préfecture, on a pu se rendre compte de la multitude de faits qu'elles embrassent. On est tenté de croire que la situation des conseillers a suivi la même progression, et cependant il n'a été pour ainsi dire rien fait dans cet ordre d'idées, l'organisation, sauf de légers changements, est restée à peu près la même, aussi a-t-on pu dire que « si d'une part ils n'ont aucun avenir, ils n'ont d'autre part aucun présent ».

(1) BERTHÉLEMY, *Recueil cité*, p. 184.

Cet état de choses ne s'est pas produit sans provoquer de nombreuses critiques qui peuvent se résumer ainsi :

La réunion des fonctions administratives et contentieuse dans les mains d'une même autorité est en principe mauvaise, cela l'expose à encourir un reproche devenu banal à force d'être répété, et qui consiste à dire que les Conseils de préfecture sont juges et parties dans leur propre cause. Ce qui donne plus de force à cet argument, c'est la présidence toujours possible du préfet et la situation très dépendante que les conseillers occupent vis-à-vis de lui.

On dit encore que ce cumul d'attributions innombrables est tel qu'il est matériellement impossible que chaque chose soit examinée avec soin, et on fait encore remarquer que ces augmentations de compétence ont été la plupart du temps opérées au détriment de l'autorité judiciaire : « Ils ne jugent, en effet, que des affaires limitativement déterminées par la loi, à peu près sans caractère commun entre elles, et dont ils connaissent : non par l'application d'un principe de droit, mais par une sorte de caprice du législateur » (1).

Il n'est donc pas étonnant que des demandes de réformes aient été formulées, et nous savons déjà qu'elles furent très nombreuses, mais parmi ceux de

(1) Proposition de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture, présentée par M. Emile MORLOT (*J. off.*, Chambre, Documents, 1899, p. 448).

qui elles émanent, il y a des distinctions bien marquées.

Dans un premier groupe, il faut classer les auteurs qui réclament la disparition de la justice administrative.

Dès 1829, le duc de Broglie, dans un article célèbre de la *Revue française*, se faisait le promoteur de ces idées et ceux qui depuis l'ont imité ne manquent jamais d'invoquer son illustre exemple (1).

La restauration fut une période très critique pour la juridiction administrative, et en 1829, on demanda de la supprimer par voie budgétaire. Le gouvernement n'obtint les crédits qu'en promettant une réforme ; elle donna lieu à de nombreux travaux (2), qui aboutirent à la loi du 19 juillet 1845, dont l'effet fut de donner au Conseil d'État « une base plus ferme et un caractère plus immuable ».

Jusqu'à la fin de l'Empire, l'existence des tribunaux administratifs ne fut plus mise en cause.

La question se posa de nouveau, quand après 1870 on voulut chercher l'explication de nos revers. Certains crurent la trouver dans la centralisation de

(1) On a fait remarquer que dans ses revendications, l'éminent homme d'État n'était pas aussi précis qu'on voudrait le laisser entendre. Sinon aurait-il pu accepter sous Louis-Philippe la présidence du Conseil d'État. (Cf. LAFERRIÈRE, *loc. cit.*, 2^e édit.).

(2) Projet BARTHE, *Moniteur*, 1834, p. 81 ; — Rapport LACAVE-LAPLAGNE, 1835 ; *Moniteur*, p. 817 ; — Rapport VATOUT, 1837 ; *Moniteur*, p. 1762 ; — Rapport PERSIL, 1843 ; *Moniteur* du 18 mars ; — Rapport DUMON, 1843 ; *Moniteur* du 6 juillet.

l'époque précédente. « Centralisation excessive, disait M. Raudot, qui avait fait de la France un corps dont la tête énorme était toujours menacée d'un transport au cerveau, tandis que les membres étaient languissants et inertes » (1). Pour y remédier il proposait de « décentraliser la justice » et l'art. 37 de sa proposition de loi était ainsi conçu : « Les affaires contentieuses et les contraventions de voirie actuellement soumises au Conseil de préfecture et au Conseil d'État seront jugées par la justice ordinaire ».

En 1887, on reproduisait les mêmes idées dans des termes à peu près identiques (2). Plus récemment encore, en 1896, M. Michelin s'exprimait ainsi : (3) « Les Conseils de préfecture doivent également être supprimés ainsi d'ailleurs que les autres juridictions administratives, dont les attributions doivent purement et simplement être transférés aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Est-il possible, en effet, d'imaginer rien de plus monstrueux, rien de plus contraire aux principes d'équité que le Contentieux administratif qui place la justice dans les mains de l'Administration qui est à la fois juge et partie dans les procès qui l'intéressent

(1) Proposition de loi sur la Décentralisation, par M. RAUDOT, membre de l'Assemblée nationale, 1871 (*J. off.*, p. 1118).

(2) Proposition de loi ayant pour objet de modifier la division et l'organisation administratives de la France, par M. COLFAVRU, député, 1887 (*J. off.*, Chambre, Annexes, p. 267).

(3) Proposition de loi ayant pour but la suppression de la tutelle administrative, conformément au principe de la souveraineté nationale, par M. MICHELIN, député, 1896 (*J. off.*, Chambre, Annexes, p. 1382).

et qui prennent naissance à l'occasion de ses propres actes ».

La question a fait aussi l'objet d'études théoriques, mais il est juste de reconnaître que les partisans de la suppression des tribunaux administratifs constituent la minorité des auteurs (1).

Dans un second groupe qui se rapproche sensiblement du précédent, nous rangerons ceux qui, tout en protestant de leur respect pour la justice administrative, réclament la suppression des Conseils de préfecture.

Pour arriver à ce résultat, les uns demandent de faire passer leurs attributions contentieuses aux tribunaux judiciaires, les autres proposent d'en opérer la répartition entre des autorités déjà existantes, telles que le Conseil d'État ou les tribunaux, et des organes nouveaux qu'ils proposent de créer.

Les projets de réforme dans cet ordre d'idées sont moins anciens que les précédents, nous pensons qu'on peut en trouver la première expression dans un amendement que M. Bethmont proposa lors de la rédaction du rapport sur la loi du 21 juin 1865 relative aux Conseils de préfecture. Il fut repoussé par la Commission et subit le même sort au cours de la discussion en séance publique (2).

(1) FUZIER-HARMANN, *Séparation des pouvoirs*, 1880, p. 477; — Gaston PRIVAT, *Rev. cathol. des Instit. et du Droit*, nov. 1894.

(2) Rapport ROULLEAU-DUGAGE, 1865; — Discussion, 23, 24, 25 mai 1865.

Quand, en 1871, l'Assemblée nationale eut à se prononcer sur la proposition de M. Raudot, elle en confia l'examen à la grande Commission de décentralisation. Ses travaux aboutirent au rapport de M. Lefèvre Pontalis, dans lequel la suppression des Conseils de préfecture était demandée (1). Cette solution inattendue ne se produisit pas sans soulever de nombreuses controverses, mais aucun effet pratique n'en résulta.

En 1886, M. Chevillon émit une proposition presque analogue (2).

Ses idées ont été reprises et perfectionnées par M. Morlot, mais jusqu'à ce jour elles n'ont pas eu plus de succès que leurs devancières (17 janvier 1899) (3).

M. Morlot, pense que « les attributions du Conseil de préfecture peuvent aisément être réparties entre les autorités administratives et judiciaires sans compromettre aucun intérêt public, sans même apporter aucun trouble aux règles du Contentieux administratif ».

Voici les solutions qu'il propose : Les attributions

(1) Rapport fait au nom de la Commission de décentralisation chargée d'examiner la proposition de loi de M. Raudot sur la décentralisation en ce qui concerne la suppression des Conseils de préfecture, par M. Amédée LEFÈVRE-PONTALIS (*J. off.*, 1872, p. 4207).

(2) Proposition de loi relative aux Conseils de préfecture, par M. CHEVILLON, député (*J. off.*, Chambre, Annexes, 1887, p. 1231).

(3) Proposition de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de préfecture, par M. MORLOT, député, 1899 (Chambre, Annexes, p. 448).

individuelles sont données à un Conseiller général ou au Secrétaire général.

Parmi les attributions administratives il distingue : les avis donnés au Préfet, il les supprime, et, les autorisations de plaider qu'il confère à un comité de jurisconsultes.

Les attributions contentieuses sont réparties entre 1° les tribunaux judiciaires (contributions directes, élections, domaines nationaux, travaux publics) ; 2° le Conseil d'État (quand le litige naîtra d'une réclamation contre un acte de l'administration lésant un droit particulier) ; 3° une Commission spéciale pour le jugement des comptes.

Nous arrivons à un troisième groupe de réformateurs qui, plus modérés dans leurs revendications, se proposent seulement d'améliorer l'institution des Conseils de préfecture.

La formule « perfectionner et non supprimer » est toute nouvelle, elle a pris corps pour la première fois dans un projet de loi déposé par M. Rouvier, président du Conseil, dans la séance du 25 juin 1887, à la Chambre des Députés (1).

Il réduisait à 22 le nombre des Conseils de préfecture, supprimait du même coup leurs attributions administratives, mais ne changeait rien à leurs attributions contentieuses.

(1) Projet de loi ayant pour objet de réduire à 22 les Conseils de préfecture et de modifier certaines de leurs attributions, par M. ROUVIER, président du Conseil, 1887 (*J. off.*, Chambre, Annexes, p. 263).

Malgré les avantages qu'il présentait, le projet rencontra de nombreux adversaires, et le Conseil d'État, appelé à donner son avis, s'y montra tout à fait opposé en invoquant comme principal argument, que la réforme aurait pour effet d'éloigner les justiciables de leurs juges (1).

En 1891, le Gouvernement présenta un nouveau projet qui, en réalité, ne changeait rien au système existant (2) ; ni l'un ni l'autre ne furent discutés en séance publique (3).

En 1896, M. Barthou, ministre de l'Intérieur, s'inspirant des idées de M. Rouvier, déposa un nouveau projet dont l'économie générale peut se résumer ainsi :

Le nombre des Conseils de préfecture est ramené à 18, ils deviennent des Conseils régionaux de préfecture.

Leurs attributions administratives sont supprimées. Dans les cas où le préfet devait les consulter, il statuera seul par arrêté motivé. Il n'est rien innové en ce qui concerne les attributions contentieuses. L'organisation est mieux établie et le recrutement devient plus sévère (4).

(1) Avis du 2 août 1888 (*Rev. gén. d'admin.*, 1888, t. III, p. 216).

(2) Projet de loi sur l'organisation des Conseils de préfecture, par M. CONSTANS, Ministre de l'Intérieur, 1891 (*J. off.*, Ch., Annexes, p. 1375).

(3) La commission chargée d'examiner le projet Constans émit un avis favorable. Son rapport fut voté sans discussion par la Chambre des députés (*J. off.*, 1892, Débats, p. 1695).

(4) Projet de loi sur l'organisation des Conseils régionaux de préfecture, par M. BARTHOUD, Ministre de l'Intérieur, 1896 (*J. off.*, Chambre, Annexes, p. 1327).

La réduction du nombre des conseils avec les conséquences qui en découlent est, on le voit, une idée toute nouvelle ; elle paraît réunir des adhérents de jour en jour plus nombreux (1), elle semble même devoir être admise par ceux-là même qui, jusqu'à ce jour, s'étaient montrés les plus fervents défenseurs de l'état de choses actuel (2).

Nous connaissons maintenant les différentes solutions auxquelles la réforme des Conseils de préfecture a pu donner lieu. Sans vouloir en faire actuellement la critique, mais avant de poursuivre cette étude, nous pensons qu'il est utile pour la discussion qui va suivre, de déclarer formellement, qu'à notre avis, la juridiction administrative est une institution dont la nécessité s'impose et qu'il est indispensable de conserver. C'est pour nous un principe hors de toute discussion.

Il suffit, pour s'en rendre compte, de considérer les raisons qui militent en faveur de son existence ; elles sont à la fois d'ordre théorique et pratique et elles peuvent se ramener à trois chefs principaux.

1° La séparation des pouvoirs exige que le contentieux administratif soit distinct du contentieux judiciaire. Ce principe, qui avait été mis en lumière au milieu du *XVIII^e* siècle, par Montesquieu, domina les discussions des assemblées de la Révolution.

(1) JACQUELIN ; — BERTHÉLEMY.

(2) DUCROCQ.

L'indépendance de l'autorité judiciaire et de l'exécutif préoccupa plus particulièrement le législateur de cette époque ; son principal souci fut d'empêcher l'action de l'un sur l'autre. Aussi des dispositions spéciales, fort nombreuses, furent-elles insérées dans nos lois afin d'arriver à ce résultat (1).

En conséquence, on déclara que l'autorité judiciaire ne peut pas avoir l'appréciation des actes du pouvoir exécutif, et cela est prudent, car elle pourrait mettre des entraves à son action en la soumettant à un contrôle perpétuel. Le pouvoir exécutif ne doit pas non plus avoir la possibilité d'intervenir dans les contestations soulevées devant les tribunaux, car il n'existerait plus aucune garantie pour la liberté individuelle.

Du reste, si même on réussissait à assurer la liberté individuelle et l'indépendance des différents pouvoirs par d'autres moyens que leur séparation, il n'en est pas moins vrai que le principe existe écrit dans les textes et que l'on ne pourra pas y substituer autre chose tant que les lois qui en ont consacré l'existence n'auront pas été changées.

2° Au précédent argument vient s'en ajouter un second qui nous paraît des plus décisifs : il est basé sur la diversité de nature qui existe entre le Contentieux administratif et le Contentieux judiciaire.

(1) L. 16-24 août 1790, tit. II, art. 13 et 17 ; — Constitution, 3 septembre 1791, tit. III, chap. V, art. 1 et 4 ; — L. 16 fructidor, III.

Dans les contestations qui s'élèvent devant les tribunaux, leur jugement consiste à dire laquelle des deux parties a raison. Ils peuvent aussi appliquer des peines qu'ils prononcent au nom de la société et on ne conçoit pas qu'elle puisse avoir des intérêts opposés à ceux de l'ensemble des individus hormis l'accusé qui en est cause.

Il en est tout autrement dans les litiges où l'État se trouve engagé, pour avoir dans les manifestations de son existence, violé des droits appartenant à des particuliers.

Mais la personnalité de l'État revêt un double caractère. En tant que gérant de la fortune publique, l'autorité administrative est amenée à faire certains actes qui ne se distinguent pas de ceux que pourrait faire un particulier pour la conservation de son patrimoine. C'est ce qu'on appelle les actes de gestion : il serait fort juste qu'ils pussent être tous soumis à l'examen des tribunaux judiciaires.

A un autre point de vue, l'administration, dépositaire de la puissance publique, dispose d'un pouvoir de commandement ; les actes qu'elle fait en cette qualité portent le nom d'actes de puissance publique. Il est nécessaire que les actes de ce genre ne puissent pas être appréciés par l'autorité judiciaire, car ils donnent lieu à des litiges ayant un caractère tout différent des autres. Dans les procès judiciaires il n'y a que des intérêts privés engagés, les parties en cause

sont représentées par des particuliers variant avec chaque instance ; devant les tribunaux administratifs, au contraire, si d'un côté l'on trouve des intérêts particuliers, de l'autre on rencontre toujours l'Etat, éternel adversaire dans ces procès. Il est donc logique que pour des litiges spéciaux, il y ait des juges spéciaux (1).

3° Il existe pour nous un dernier argument qui a beaucoup de valeur, il se fonde sur le développement de la juridiction administrative dans les pays étrangers.

Remarquons tout d'abord l'évolution qui s'est produite : Au début du siècle, certains États avaient reçu une organisation semblable à la nôtre. L'influence française rayonnait à cette époque sur la moitié de l'Europe.

Dès les premières années de la Restauration, il y eut une tendance de la part de l'étranger à s'affranchir de ces institutions qui lui rappelaient trop la domination

(1) En faveur de la juridiction administrative on invoque quelquefois un argument basé sur des considérations d'utilité pratique.

Le caractère particulier de ces procès exige, dit-on, des juges ayant des connaissances plus particulièrement développées dans ce sens.

Mais à cela on peut répondre que les membres des tribunaux judiciaires sont appelés à statuer sur des affaires très diverses qui exigent d'eux des connaissances fort étendues.

Il faut ajouter que le mode de recrutement actuellement employé pour les juges administratifs n'est pas si rigoureux qu'on puisse en espérer de sérieuses garanties et il faut bien reconnaître qu'en ce qui concerne les Conseils de préfecture il y a de nombreuses améliorations à réaliser.

On dit encore que les litiges administratifs exigent des formes de procéder rapides et peu coûteuses. Mais n'est-ce pas là le trait qui doit caractériser toute bonne justice et on ne voit pas pourquoi on ne le rencontrerait pas dans les procès ordinaires ?

impériale et, en 1870, la France était à peu près seule à avoir conservé son ancienne organisation.

Les esprits furent frappés de ce mouvement et on s'explique ainsi les attaques violentes dont la juridiction administrative fut à ce moment l'objet (1).

Depuis lors, un revirement s'est produit et il a été créé presque partout des juridictions administratives distinctes des tribunaux judiciaires; il suffit pour s'en convaincre d'énumérer les différents pays où le fait s'est réalisé.

Abolies en Italie par la loi du 20 mars 1865, elles furent rétablies par les lois du 31 mars 1889 et du 1^{er} mai 1890. Il en fut de même en Espagne où elles disparurent en 1868 (Déc. du 13 nov.) pour apparaître de nouveau quelques années après (L. 27 janv. 1875 et 14 sept. 1888).

En Belgique, état que l'on cite généralement comme ayant supprimé toutes les juridictions administratives, il existe encore une Cour des comptes; est-il bien certain, du reste, que la distinction entre les deux ordres de Contentieux ait complètement disparu, dans un pays où l'administration a conservé le droit d'élever le conflit. Il est juste de reconnaître que la compétence judiciaire a été largement développée.

En Alsace-Lorraine, la loi du 30 décembre 1871

(1) M. LEFÈVRE-PONTALIS pouvait écrire dans son rapport : « Il a été long temps convenu de dire de notre régime administratif que l'Europe nous l'envie, mais il faut reconnaître qu'elle se garde bien de nous l'emprunter, sans doute afin de nous l'envier toujours (*J. off.*, 1872, p. 4207).

substitue aux Conseils de préfecture français des Conseils de circonscription et place au-dessus d'eux le Conseil impérial d'Alsace-Lorraine.

Le Portugal est souvent cité comme le seul pays ayant un Code administratif. Il le possède depuis le 18 mars 1841 et une loi du 6 mai 1878 l'a modifié.

Ces différents États se rapprochent du nôtre par les mœurs et le caractère de leurs habitants; le mouvement ne s'est pas borné là et la juridiction administrative s'est même développée dans ceux où on était moins en droit de l'espérer.

Elle a été introduite en Saxe, le 21 avril 1873, en Suisse, par les lois du 29 mai 1874 et du 27 juin de la même année, en Wurtemberg (L. 16 déc. 1876); en Bavière (août 1878); en Prusse, par les lois du 3 juillet, 1^{er} août 1883 et du 7 avril 1885.

Enfin, il est impossible de ne pas constater la tendance qui s'est manifestée dans le même sens chez les peuples Anglo-Saxons dont les institutions étaient considérées, il y a peu de temps encore, comme incompatibles avec une juridiction administrative.

En Angleterre, les Administrations locales sont reliées au Gouvernement central que représente le « Local government board ». Il est devenu un puissant organe de centralisation, de tutelle et même de juridiction administrative (1).

(1) Notamment en matière de police sanitaire, de comptabilité publique et d'élections mais d'une façon assez restreinte pour ce dernier point (V. LAFERRIÈRE, I, p. 104).

Le Contentieux administratif a pénétré aux Etats-Unis par la « Court of Claims ».

« L'expérience a donc prononcé, conclut M. Dareste ; on peut dire que dans tous les grands Etats où il existe une administration centralisée, la justice administrative est un rouage nécessaire, et que toute autre combinaison aboutit à l'arbitraire administratif (1).

Nous ne sommes entrés dans aucun détail, mais nous devons reconnaître qu'il existe de grandes différences entre les systèmes français et étrangers. Le nôtre est dominé par la défiance vis-à-vis des tribunaux judiciaires ; à l'étranger on a essayé de donner à la juridiction administrative les mêmes garanties d'indépendance qu'à l'autorité judiciaire, on a même été jusqu'à l'immovibilité.

Cela prouve que les tribunaux administratifs sont nécessaires, mais nous pensons que les nôtres ne sont pas les mieux organisés de tous ; nous examinerons spécialement la question en ce qui concerne les Conseils de préfecture.

« Perfectionner et non supprimer » sera donc notre formule.

Nous croyons que les Conseils de préfecture doivent être conservés mais qu'il y a lieu de les améliorer.

Nous exposerons au cours de nos développements le

(1) *Compte-rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1894, I, p. 87.

détail des réformes qu'il nous paraît utile de faire subir à cette institution. A cet effet, nous étudierons en premier lieu les attributions tant administratives que contentieuses, puis nous ferons connaître l'organisation qu'il convient d'adopter comme étant la plus conforme à la nouvelle mission des Conseils de préfecture. Notre travail se divisera donc en trois parties principales :

PREMIÈRE PARTIE. — *Attributions administratives.*

DEUXIÈME PARTIE. — *Attributions contentieuses.*

TROISIÈME PARTIE. — *Organisation.*

PREMIÈRE PARTIE

ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES

L'art. 4 de la loi de Pluviôse instituait les Conseils de préfecture juges d'un certain nombre d'affaires qu'elle énumérait et c'était là leur principale fonction. Le texte ajoutait qu'ils étaient compétents pour autoriser les communes et établissements publics à plaider. On ouvrait ainsi la porte aux attributions administratives et nous savons que le législateur les a largement développées depuis cette époque. Nous les étudierons dans trois paragraphes principaux :

1° *Attributions consultatives.*

2° *Décisions administratives.*

3° *Attributions individuelles.*

1° Attributions consultatives.

1° Les attributions consultatives des Conseils de préfecture sont au nombre de celles qui leur ont été conférées par des dispositions postérieures à l'an VIII. Ce fait s'explique quand on se rappelle le peu de

faveur dont jouissait à cette époque le système des administrations collectives, en raison des obstacles qu'elles avaient mis à l'action du pouvoir central dans les départements.

Les essais qui furent faits dans cette voie sous le Consulat et l'Empire furent des plus timides et c'est à peine si on en trouve quelques exemples (1). Mais sous la Restauration, on prit l'habitude de soumettre certaines décisions du Préfet à l'avis du Conseil de préfecture et plus particulièrement celles qui portaient sur des intérêts généraux.

Le goût des assemblées délibérantes s'était alors sensiblement développé, aussi ne montrait-on plus les mêmes défiances à leur égard.

Depuis lors, les fonctions consultatives des Conseils de préfecture ont été sans cesse en augmentant ; toutefois elles ont subi une notable diminution. Quand l'art. 44 de la loi du 21 juin 1865 fit passer dans leurs attributions contentieuses toutes les affaires qui avaient été jusqu'à ce moment soumises au jugement du Préfet en Conseil de préfecture et pour lesquelles ils n'avaient qu'un simple droit d'avis.

Malgré cela, les exemples ne manquent pas, et il faut nous borner à énumérer les principaux en essayant de les grouper.

1° Certains textes imposent au préfet de statuer en

(1) On peut citer seulement l'arrêté du 21 février an XII. Le décret du 9 vendémiaire an XIII et la loi du 15 septembre 1807.

Conseil de préfecture quand des intérêts généraux sont engagés.

Il en est ainsi pour l'admission ou le rejet des demandes formées par les propriétaires riverains, d'une route nationale déclassée, à l'effet d'obtenir qu'il soit réservé un chemin d'exploitation, quand le sol est délaissé à l'administration des domaines pour être aliéné (L. 24 mai 1842, art. 2).

De même pour les cessions de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales ou départementales et des chemins vicinaux (L. 21 mai 1836, art. 15 et 16). Cette disposition a été étendue à la voirie urbaine par la loi du 6 décembre 1897, art. 3.

En matière de travaux publics, la loi du 3 mai 1841 donne au préfet en Conseil de préfecture le droit de désigner les propriétés qui doivent être cédées et de fixer l'époque de la possession, lorsque l'expropriation pour cause d'utilité publique est demandée dans un intérêt purement communal par une commune ou qu'il s'agit de travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux.

La même formalité est exigée quand le préfet approuve la cession des biens appartenant à des communes ou à des établissements publics lorsque cette cession est jugée nécessaire par l'administration à l'exécution des travaux publics ou bien quand il s'agit de l'acceptation des offres d'indemnités pour l'expropriation de ces mêmes biens.

Pour les élections locales, la loi du 22 juin 1833 chargeait le préfet en Conseil de préfecture de procéder au tirage au sort afin de régler l'ordre entre les séries qui devaient procéder au renouvellement des Conseils généraux et d'arrondissement.

Cette attribution ne subsiste plus aujourd'hui que pour les Conseils d'arrondissement. La loi du 10 avril 1871, art. 21 l'a enlevée au préfet pour la donner à l'assemblée départementale en ce qui concerne les Conseils généraux. Mais la loi de 1833 s'applique encore aux Conseils d'arrondissement, elle continue également à être en vigueur pour la détermination de la vacance, à défaut d'option par le conseiller d'arrondissement élu par plusieurs cantons.

La culture des tabacs nous fournit quelques exemples (L. des finances, 28 avr. 1816, art. 186 et s.).

L'avis du Conseil de préfecture est obligatoire : pour la détermination du nombre d'hectares de terre qu'il est permis de planter en tabac, dans les pays où cette culture est autorisée ;

Pour l'option à faire entre la voie de l'adjudication, de la soumission ou des traités avec les planteurs ;

Pour la fourniture du tabac aux manufactures nationales ;

Pour la détermination du mode de déclaration à prescrire aux planteurs pour l'exportation.

Les transactions sur les contraventions concernant

la poudre à feu, quand la valeur des amendes et confiscations n'excède pas 1,000 fr., sont soumises aux mêmes règles.

Enfin, le Préfet doit prendre l'avis du Conseil de préfecture avant d'autoriser les établissements dangereux, insalubres ou incommodes de la première classe, quand des tiers ont formé opposition contre leur ouverture. (Décr. 25 mars 1852) (1).

La même formalité est exigée pour les remises ou modérations d'impôt.

2° Nous allons énumérer maintenant certaines circonstances où le Préfet agit comme tuteur des Assemblées locales. Son intervention peut porter sur leurs décisions ou sur leurs actes.

Il est obligé de prendre l'avis du Conseil de préfecture dans les cas suivants :

Annulation des délibérations prises par un Conseil d'arrondissement hors de ses sessions légales. (L. du 22 juin 1883, art. 28).

Déclaration de la nullité de droit : a) des délibérations des Conseils municipaux portant sur un objet étranger à leurs attributions, prises hors de la réunion légale, ou en violation d'une loi ou d'un règlement

(1) En vertu du décret du 15 octobre 1810, art. 2, la permission pour les établissements de la première classe devait être donnée par le chef de l'État. Au cas d'opposition formée par des tiers, l'art. 4 décidait : « Le Conseil de préfecture donnera son avis, sauf la décision du Conseil d'État ». C'est un des rares exemples d'avis donné par le Conseil de préfecture au Pouvoir central. Nous croyons que le décret du 25 mars 1852 les a tous fait disparaître.

d'administration publique; *b*) des vœux politiques ou des adresses et proclamations illégalement votés par les mêmes assemblées (L. 5 avril 1884, art. 63, 65 et 72).

Annulation des délibérations des Conseils municipaux auxquelles auraient pris part des membres du Conseil, intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet (*id.*, art. 64 et 66).

Établissement et répartition de l'impôt d'après les décisions du Conseil général, sur les réclamations des communes, lorsque le Conseil d'arrondissement ne s'est pas conformé à ces décisions dans son travail de répartition (L. 10 mai 1838, art. 46).

Établissement du budget communal dans les cas où ce budget n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice et où il n'y aurait aucun budget extérieurement voté (L., 5 avril 1884, art. 150).

Inscription d'office au budget communal de l'allocation nécessaire pour une dépense obligatoire, si le Conseil municipal a refusé de la voter ou n'a voté qu'une somme insuffisante, pourvu qu'il s'agisse d'une commune dont le revenu est inférieur à trois millions (*id.*, art. 149).

Ordonnancement sur le refus du maire d'une dépense autorisée et liquide (*id.*, art. 152).

Approbation des délibérations municipales acceptant

des dons et legs avec charges et conditions lorsqu'il n'y a pas de réclamation de la part des héritiers (*id.*, art. 121).

Approbation des délibérations municipales concernant les baux de plus de dix-huit ans, les aliénations et échanges de propriété communale, les transactions mobilières ou immobilières, quelle que soit leur valeur et sans qu'il soit besoin de produire la consultation de trois jurisconsultes qui était antérieurement exigée.

Vente sur les lieux des produits façonnés provenant de bois des communes et des établissements publics ; travaux à exécuter dans les forêts communales ou des établissements publics pour la recherche ou la conduite des eaux, la construction des récipients et autres ouvrages analogues, lorsque ces travaux ont un but d'utilité communale (Décret 13 avril 1861, art. 6).

Ces attributions des Conseils de préfecture ont soulevé de nombreuses critiques. Le premier grief que l'on peut relever contre elles est le suivant : Cet avis que le préfet doit prendre, chaque fois que la loi lui impose de statuer en Conseil de préfecture, ne l'engage en rien et il peut, s'il l'entend, statuer dans un sens tout à fait opposé à l'opinion qui avait été émise par le Conseil.

C'est ce qui fait de cette mesure une vaine formalité, aussi a-t-on pu dire : « qu'il n'est pas nécessaire d'être initié à tous les secrets de l'administration pour savoir dans la pratique combien cette consultation est illu-

soire. L'avis émis par le Conseil de préfecture est purement facultatif pour le préfet et le plus souvent celui-ci se borne à faire contresigner par les conseillers une décision prise à l'avance » (1).

En second lieu, ces avis, malgré leur inefficacité, ont pour effet de transformer les conseillers en auxiliaires du préfet et ils se trouvent ainsi mêlés dans des cas nombreux à l'administration active.

Or, cette immixtion peut nuire gravement à leur caractère de juges et enlever beaucoup de force à leurs décisions. On répétera qu'ils sont juges et parties dans leur propre cause (2).

Pour ces raisons, nous proposons de supprimer ces attributions des Conseils de préfecture. Cette solution aura un double effet : elle permettra aux conseillers de se consacrer plus entièrement à l'examen des affaires contentieuses ; elle mettra mieux en lumière la responsabilité du préfet qui, dans l'état actuel, peut être tenté de s'abriter derrière un avis du Conseil qui n'a même pas été consulté.

Du reste, la disparition des attributions administratives de quelque nature qu'elles soient, sera une con-

(1) MORLOT, *loc. cit.*

(2) L'argument nous paraît irréfutable quand il est produit à propos du fait suivant : lorsqu'il y a opposition à la création d'un établissement dangereux de la première classe, le préfet ne peut ni accorder ni refuser son autorisation sans prendre l'avis du Conseil de préfecture. Si l'autorisation a été accordée, les tiers peuvent y faire opposition devant le Conseil de préfecture qui sera ainsi appelé à statuer dans une affaire sur laquelle avant tout procès il s'était déjà prononcé.

séquence de l'organisation que nous proposerons d'adopter pour les Conseils de préfecture. Nous sommes, en effet, d'avis d'en réduire le nombre et d'en faire des Conseils régionaux, comme cela, du reste, a été déjà proposé.

Il convient maintenant de se demander s'il y a lieu de remplacer par une mesure plus efficace cette formalité que nous supprimons. Nous pensons que l'on pourrait, dans la plupart des cas, exiger du préfet qu'il statuât par arrêté motivé, comme cela existe déjà en vertu de l'article 34 de la loi du 10 août 1881 quand il prononce la nullité des décisions prises par les Conseils généraux en dehors de leurs sessions ordinaires. « Nous ne croyons pas, dit M. Barthou, diminuer les garanties des citoyens en donnant au Préfet le droit de statuer seul, en exigeant toutefois qu'il fonde son arrêté sur des considérants qui feront connaître à tous les raisons de sa décision. »

La connaissance de ces « motifs » faciliterait en outre à ceux qui se croiraient lésés le recours soit devant le Ministre, soit devant le Conseil d'État.

La règle devrait s'appliquer chaque fois que des intérêts généraux seraient en jeu et aussi, quand en vertu de son pouvoir de tutelle administrative le préfet procéderait à l'exécution de certains actes à la place des autorités locales qui auraient négligé ou refusé de les faire.

Cette tutelle s'exerce aussi vis-à-vis de la gestion

des biens communaux, dans certains cas peu nombreux que nous avons cités. On pourrait, nous semble-t-il, supprimer tout contrôle du Préfet dans ces matières ; nous n'y voyons pas de graves inconvénients et on franchirait ainsi une nouvelle étape vers une décentralisation plus complète que celle dont nous jouissons.

La même mesure se justifierait à nos yeux, si elle s'appliquait à l'expropriation quand elle est demandée dans un but purement communal, car, pour nous, les formalités qui l'entourent constituent une garantie suffisante pour les intérêts de tous.

2° Décisions administratives.

L'article 4 de la loi du 28 pluviôse, dans son sixième paragraphe, s'exprimait ainsi : « Le Conseil de préfecture prononcera sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages pour être autorisées à plaider ». Il ne s'agissait pas ici d'un simple avis, comme nous en avons eu précédemment l'exemple, mais d'un pouvoir de décision propre, appartenant au Conseil de préfecture et à lui seul (1).

Ces attributions, comme toutes les autres, ont été développées par des dispositions successives qu'il suffit de citer.

(1) « Nulle commune ou section de commune ne peut ester en justice sans y être autorisée par le Conseil de préfecture ». L. 5 avril 1884, art. 121.

L'arrêté du 7 messidor an IX et la loi du 7 août 1851 ont soumis les hospices et établissements de bienfaisance à la nécessité de l'autorisation. Pour les fabriques ce fut le décret du 30 décembre 1809, art. 77.

Le décret du 6 novembre 1813 appliqua la même règle aux menses curiales et épiscopales, aux chapitres et aux séminaires (art. 14, 19, 53, 70).

Enfin, y furent également soumis : les consistoires protestants par l'ordonnance du 23 mai 1834 et les consistoires israélites par celle du 25 mai 1844.

Le contribuable qui veut exercer une action au nom de la commune doit aussi, en vertu de la loi du 5 avril 1884, art. 123, obtenir l'autorisation du Conseil de préfecture.

Cette mesure est une des formes de la tutelle administrative, elle a été prise pour remédier à l'entraînement qui pourrait engager ces différents établissements dans des procès hasardeux ; c'est pourquoi elle ne s'applique pas : quand l'affaire est de la compétence des tribunaux administratifs, quand il faut exercer une action possessoire ou y défendre ou faire certains actes conservatoires, quand enfin il s'agit d'une demande accessoire ou incidente.

Nous pensons que cette attribution des Conseils de préfecture doit être supprimée, car elle constitue comme celle que nous avons précédemment étudiée, une fonction qui les mêle trop à l'administration active

et nuit ainsi à leur caractère de juges ; il n'est, du reste, pas prouvé qu'ils soient placés mieux que tout autre pour donner ces autorisations, et nous pensons même qu'il y aurait avantage à les remplacer. Il s'agit là d'un des actes principaux de la tutelle administrative, et il convient de se demander à qui cette attribution devrait être dévolue.

En 1871, on avait proposé de la confier à la Commission départementale (1). Cete solution fut repoussée, quand on se fut aperçu, qu'en rendant l'action administrative aux corps élus, on revenait à l'erreur de 1791. Elle aboutissait, en réalité, à enlever toute action au pouvoir central. Dominés par cette même idée, les auteurs de la loi du 5 avril 1884, au lieu d'augmenter les pouvoirs du Conseil général dans ce sens, restreignirent ceux qu'il possédait (2).

Ce serait du reste accroître dans des proportions considérables les attributions déjà nombreuses de la Commission départementale ; notons aussi que par sa composition elle est encore moins indiquée pour ce travail que le Conseil de préfecture.

M. Morlot demande la création d'un comité de trois jurisconsultes analogue à celui que l'arrêté du 7 messidor an IX instituait pour les établissements charitables.

(1) Commission de décentralisation. Rapport WADDINGTON.

(2) Comme, par exemple, en matière d'octrois, où ils ont substitué un simple droit d'avis au droit de décision dont disposait auparavant le Conseil général.

Il est bien évident que de telles personnes seraient dotées d'une compétence spéciale pour apprécier si les communes et établissements publics ne s'engagent pas dans des procès téméraires, mais nous voyons des obstacles qui s'opposent à ce que nous nous engagions dans cette voie.

En premier lieu, comment serait-on certain de s'assurer les conseils de ces comités d'arrondissement, si, comme le propose M. Morlot, les fonctions de leurs membres étaient gratuites.

En outre, même si elles étaient rétribuées, nous ne croyons pas que ces attributions puissent être conférées à de simples particuliers, avoués, notaires ou avocats, ayant des connaissances juridiques spéciales et cela pour la raison suivante : ce qu'on appelle généralement tutelle administrative diffère absolument de la tutelle du droit civil. On ne peut pas considérer la commune et les établissements publics comme des mineurs que l'on frappe d'incapacité parce qu'on les juge inaptes à se protéger eux-mêmes et que la loi force dans leur propre intérêt à s'entourer de conseils.

« Au contraire, les prérogatives réservées à l'État en matière d'administration communale, n'ont ni pour base ni pour raison d'être une prétendue incapacité naturelle des communes. Ce n'est pas parce que les Conseils municipaux manqueraient d'intelligence, de lumières, de volonté réfléchie, que certaines de leurs

délibérations sont soumises à la nécessité d'une autorisation, que d'autres sont entièrement subordonnées ou peuvent être annulées. C'est parce qu'entre les intérêts locaux, d'une part, et, d'autre part, les intérêts généraux du pays, dont l'État a la garde, il existe un lien étroit qui fait obstacle à la prédominance de l'intérêt communal » (1).

Ceci s'applique également aux établissements publics ; voilà pourquoi nous avons écarté la Commission départementale et le Comité de jurisconsultes, pourquoi aussi nous ne voyons pas la nécessité de supprimer complètement les autorisations de plaider. Ce serait, il est vrai, encore un pas de fait vers une décentralisation plus complète que celle qui existe actuellement, mais la nécessité ne s'en impose pas.

Voici les solutions que nous proposons d'adopter :

Le Préfet statuera seul sur les demandes des communes ou des contribuables voulant exercer une action à leur place.

Pour les hospices, établissements de bienfaisance, fabriques, consistoires protestants ou israélites, il devra prendre l'avis du Conseil municipal, sans toutefois être obligé de s'y conformer. Les Conseils municipaux doivent être consultés parce que l'état des finances de ces différents établissements a une repercussion sur le budget de la commune ; leur avis ne doit

(1) DUCROCQ, *op. cit.*, I, p. 385.

être que facultatif, car c'est le seul moyen de les empêcher de pouvoir, même par pure mauvaise volonté, opposer leur refus à des demandes de plaider qui seraient légitimes.

En ce qui concerne les séminaires, chapitres, menses curiales et épiscopales on pourrait, nous semble-t-il, les dispenser de toute autorisation, car l'État et la commune ne paraissent guère intéressés dans leurs affaires.

Nous n'avons pas encore parlé d'une autre attribution des Conseils de préfecture relative aux mains-levées d'oppositions formées ou d'inscriptions prises pour la conservation du droit des pauvres et des hospices. Il faut, pour qu'elles puissent être opérées, qu'une décision du Conseil intervienne en les autorisant (Décret 11 thermidor an XII).

L'ordonnance du 15 juillet 1840 conférait dans des circonstances identiques, mais par rapport aux communes, ce droit au Préfet en Conseil de préfecture.

On ne peut guère justifier la différence et nous pensons que cette prérogative doit être réservée au Préfet, car les opérations dont il s'agit sont assimilables aux délibérations portant aliénation ou échange de propriété, et, comme celles-ci, ne devraient être exécutoires qu'après approbation préfectorale.

Il reste à déterminer les règles qui s'appliqueront aux décisions prises par le Préfet. Nous pensons qu'on pourrait conserver celles qui existent déjà. Les arrêtés

ne seront pas motivés quand ils porteront autorisation, ceux qui rejeteront la demande devront, au contraire, contenir les motifs de ce refus, afin de permettre au Conseil d'État de les apprécier s'il est saisi d'un recours.

Ce recours devrait être exercé dans un délai de deux mois. D'après la loi du 5 avril 1884, art. 121, à défaut de décision rendue dans ledit délai, la commune est autorisée à plaider. Nous croyons qu'il vaudrait mieux assimiler le silence du Préfet à un rejet et autoriser le recours devant le ministre comme l'a fait la loi du 17 juillet 1900.

3° Attributions individuelles.

Nous avons vu dans les paragraphes précédents comment les Conseils de préfecture se trouvent mêlés à l'Administration d'une façon plus ou moins directe et nous en avons montré les inconvénients; malgré leur gravité ils n'étaient pas de nature à nuire au caractère de cette juridiction d'une façon aussi complète que les fonctions individuelles dont les membres des Conseils de préfecture ont été investis. Aucune attribution de cette sorte ne leur avait été dévolue par la loi de pluviose, ils les doivent à des dispositions postérieures et, comme les autres, elles ont été très déve-

loppées; il suffira pour nous en convaincre d'indiquer les principales.

Il faut d'abord citer les cas où des textes confèrent certaines fonctions aux Conseillers à l'exclusion de toute autre personne.

Le doyen des Conseillers de préfecture prend de droit l'administration du département à la place du Préfet quand celui-ci est décédé, révoqué ou simplement changé. Arrêté du 27 pluviôse an X reproduit par l'Ordonnance du 29 mars 1821, art. 2.

Le Conseiller de préfecture dernier inscrit au tableau remplace de plein droit le Secrétaire général qui est absent, empêché ou chargé par délégation de remplacer le Préfet. Ordonnance du 29 mars 1821, art. 4.

Enfin, la loi du 15 juillet 1889, dans son art. 18, exige qu'un Conseiller de préfecture fasse partie du Conseil de révision.

Nous mentionnerons dans un second groupe certains cas où les Conseillers peuvent être appelés à remplir d'autres fonctions; dans ces différentes circonstances ils sont désignés par le Préfet.

En cas d'absence ou d'empêchement, le Préfet peut déléguer son autorité, soit au Secrétaire général, soit à un Conseiller de préfecture. Au cas d'absence, le Ministre de l'Intérieur doit approuver la délégation. Arrêtés du 17 ventôse an VIII et du 13 germinal an IX. Ordonnance du 29 mars 1821.

Le Préfet peut désigner un Conseiller de préfecture :

1° qui le remplacera dans les jurys de concours, dans les adjudications domaniales et de travaux publics; 2° qui procédera à des actes prescrits par les lois quand les maires auront négligé ou refusé de les faire (L. 5 avril 1884, art. 85); 3° qui présidera à sa place les Conseils de révision dans des cas tout à fait exceptionnels (1).

Le Conseiller de préfecture peut aussi être appelé à remplacer le sous-préfet absent ou empêché (2), à présider à sa place les opérations du tirage au sort, ou même à l'y remplacer dans les arrondissements où les cantons sont très nombreux, afin de pouvoir procéder simultanément au tirage dans des localités différentes (3).

Il peut encore être désigné pour suppléer le sous-intendant militaire si le chef-lieu du département n'est pas place de guerre (4), pour procéder au récolement du mobilier de l'évêché ou de l'archevêché chaque année et à chaque mutation du titulaire (5), pour présider les jurys d'examen des candidats aux bourses dans les lycées (6).

Enfin une décision ministérielle du 5 avril 1891,

(1) Malgré cette précaution les préfets usent assez largement de cette faculté puisqu'en 1889, par exemple, sur 3,053 séances du Conseil de révision, 2,143 seulement ont été présidées par eux.

(2) Ord. du 29 mars 1821, art. 4.

(3) Loi du 15 juillet 1889.

(4) Ord. du 10 juin 1829.

(5) Loi du 26 juillet 1829.

(6) Décret du 29 juillet 1849, art. 6 et 10.

permet au préfet de désigner un conseiller de préfecture pour l'examen de questions spéciales, qui par leur nature demandent une étude approfondie et des connaissances supérieures à celles qu'on trouve d'ordinaire dans le personnel des bureaux.

Mais ce n'est pas tout, il y a de nombreux départements où le conseiller de préfecture doit donner un très grand nombre de signatures à la place du préfet, et cela lui prend souvent la plus grande partie de son temps.

Ces attributions permettent, dans la plupart des cas, de considérer le conseiller, quand il les exerce, comme un véritable représentant de l'administration active et il est facile de se rendre compte des inconvénients qui peuvent en résulter.

Les critiques contre un pareil état de choses ne manquent pas.

Ceux-mêmes qui admettent le cumul des attributions contentieuses et administratives sont les premiers à dire que les conseillers de préfecture ne sont nullement préparés pour remplacer à brûle-pourpoint le préfet, le sous-préfet ou le secrétaire général.

Ceux qui réclament la disparition de cette immixtion des conseillers dans l'administration, fournissent d'autres arguments doués d'une très grande force.

Ils reproduisent le reproche qu'ils avaient déjà formulé contre les attributions que nous avons précédemment étudiées, mais ici ils ont encore plus raison

que jamais, car il est impossible de contester que dans bien des cas, les conseillers soient juges et parties dans leur propre cause. Il est très possible que l'un d'eux soit appelé « à se prononcer comme juge sur une affaire qu'il aura ordonnée, instruite et même approuvée comme préfet intérimaire ; et que, pris à l'improviste pour remplacer le commissaire du Gouvernement à l'audience, il sera peut-être forcé de parler dans une affaire qu'il aura instruite comme rapporteur et de déposer des conclusions contraires à l'opinion qu'il s'était faite de la question » (1).

A un autre point de vue, ces fonctions excessivement nombreuses, empêchent le conseiller de se livrer à tout travail suivi et surtout de se consacrer aux affaires contentieuses (2).

Ces raisons nous paraissent péremptoires, aussi sommes-nous d'avis de supprimer ces attributions, d'autant plus qu'il est assez facile, pour ces travaux, de remplacer les conseillers par d'autres personnes.

Le secrétaire général semble tout désigné pour diriger le département à la place du préfet. Celui-ci peut déjà en tout temps lui déléguer une partie de ses fonctions et au cas d'absence il le désigne presque toujours pour le remplacer, quoique la loi attribue

(1) *Les Conseils de préfecture*, par un ancien conseiller de préfecture (*Rev. gén. d'admin.*, II, 1887).

(2) Il est des départements où dans les premiers et derniers jours de chaque mois, le conseiller qui occupe la permanence donne 1,200 à 1,500 et même 1,800 signatures dans une journée (*Ibid.*).

cette fonction au plus ancien conseiller de préfecture. Les secrétaires généraux sont des agents officiels, nommés par le chef de l'État, c'est pourquoi nous ne croyons pas qu'il soit besoin d'une délégation spéciale pour leur permettre de remplacer le préfet.

Au cas d'absence, d'empêchement d'un sous-préfet ou d'un secrétaire général, les fonctions qu'ils exercent pourraient être remplies par des conseillers généraux désignés par le préfet, en temps ordinaire et par le Ministre de l'Intérieur au cas de décès ou de révocation du préfet.

Comme cette situation est exceptionnelle et ne doit pas se prolonger bien longtemps, elle n'est pas de nature à causer un grand préjudice aux conseillers généraux.

Au conseil de révision, le sous-préfet de l'arrondissement pourrait remplacer le conseiller de préfecture. De cette façon la part de l'élément administratif n'y serait pas diminuée (1).

Dans les arrondissements, chefs-lieux, le préfet prendrait le sous-préfet le plus voisin du canton où se tient le conseil « et, dit M. Morlot, ce serait se faire des illusions sur l'assiduité sous-préfectorale de croire que l'absence de ce fonctionnaire de sa sous-préfecture pendant deux ou trois jours, pourrait nuire sensiblement à l'expédition des affaires publiques ».

(1) Elle le serait, au contraire, avec la solution de M. Chevillon, qui proposait un médecin civil désigné par le Ministre de la guerre.

Comme le travail matériel du secrétaire général serait sensiblement augmenté, nous pensons qu'il y aurait avantage à adopter une solution qui a été déjà proposée (1) :

Le préfet pourrait déléguer la signature à un chef de division pour les mandats, lettres d'avis, pièces de comptabilité et dans le cas où le secrétaire général serait appelé à remplacer le préfet, ce chef de division pourrait contresigner l'ampliation des actes administratifs par délégation du secrétaire général.

Quant aux autres fonctions de moindre importance et que nous avons énumérées (bureaux d'adjudication, suppléance de l'intendant militaire, examen de questions spéciales, etc.), elles devraient être réparties entre des conseillers généraux ou d'arrondissement.

(1) MORLOT, BARTHOU.

DEUXIÈME PARTIE

ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES

Conformément au plan que nous nous sommes tracé, nous allons passer à l'étude des attributions contentieuses. Elles constituaient, nous l'avons déjà dit plusieurs fois, les principales fonctions des Conseils de préfecture quand ils furent créés. Il est même permis de penser que les autorisations de plaider, que l'on regarde aujourd'hui comme une mesure de tutelle administrative, avaient été considérées par le législateur de l'an VIII comme une disposition favorable aux communes, analogue à l'intervention des tribunaux judiciaires dans les affaires d'un mineur. Sinon, il y a tout lieu de croire qu'il aurait confié cette attribution au Préfet, qui, aux termes mêmes de la loi, devait être « seul chargé de l'administration dans le département ».

Actuellement encore le caractère dominant des Conseils de préfecture réside dans leurs fonctions juridictionnelles, les autres n'ayant par comparaison qu'une bien moindre importance. On conçoit donc que la disparition des attributions administratives puisse s'effectuer sans soulever de bien vives critiques, on peut

même dire qu'elle est souhaitée par la grande majorité de ceux qui essayent de réformer cette institution.

Il en est tout autrement quand il s'agit des attributions contentieuses, car de leur suppression ou de leur maintien dépend l'existence des Conseils.

Nous savons déjà quelles solutions ont été mises en avant et nous avons répondu à ceux qui réclament la suppression des tribunaux administratifs, quand, dans notre introduction, nous avons montré la nécessité où l'on est de les conserver.

C'est maintenant qu'il convient d'apprécier les autres systèmes proposés. Ils sont au nombre de deux et ils ont reçu leur parfait développement : le premier dans la proposition de M. Morlot, le second dans le projet de M. Barthou.

La solution préconisée par M. Morlot consiste à transférer aux tribunaux judiciaires les attributions contentieuses des Conseils de préfecture (1). M. Barthou, au contraire, ne change rien à leur compétence, il se borne uniquement à améliorer leur organisation.

Ni l'un ni l'autre de ces systèmes ne nous paraît satisfaisant : celui de M. Morlot parce qu'il est trop énergique, celui de M. Barthou parce qu'il ne l'est pas assez.

Remettre d'une façon générale aux tribunaux ordinaires la connaissance des affaires actuellement soumises aux Conseils de préfecture nous paraît impossible, car il

(1) C'est un des moyens qu'il emploie pour arriver à leur suppression.

en est parmi elles un certain nombre que leur nature fait échapper au contrôle judiciaire en raison du principe de la séparation des pouvoirs.

Il est vrai que M. Morlot admet un double tempérament à la règle qu'il énonce. En premier lieu « les réclamations contre les actes de l'Administration, organe de la puissance publique, devront être portées devant le Conseil d'État ». La formule est excellente et nous serions tout disposé à l'adopter si M. Morlot ne venait pas aussitôt en limiter l'application en indiquant les cas peu nombreux, où, selon lui, le fait se produira. Ils sont au nombre de cinq : Délimitation des zones frontières; places de guerre; magasins à poudre; établissements dangereux, insalubres, incommodes de la 1^{re} et de la 2^e classe; établissements de la 3^e classe.

M. Morlot propose, en outre, de faire juger les comptes des communes et des établissements publics par un tribunal nouveau dont il demande la création.

Ces faibles exceptions à la compétence judiciaire nous paraissent insuffisantes et il y a des matières que M. Morlot n'indique pas et dont cependant la connaissance ne peut être donnée qu'aux tribunaux administratifs.

Nous n'adhérons pas davantage aux idées de M. Barthou, parceque son projet, en ce qui concerne les attributions contentieuses, n'introduit aucune

amélioration tandis qu'il nous paraît nécessaire d'en réaliser.

Nous croyons que la vérité réside entre ces deux opinions, et que parmi les affaires qui sont actuellement jugées par les Conseils de préfecture, il en est dont la connaissance peut être remise aux tribunaux judiciaires tandis que d'autres font partie du contentieux administratif et ne peuvent pas en être distraites sans violer les principes fondamentaux de notre droit.

Cette répartition de compétence ne serait plus à faire, si, dans notre législation, on s'était toujours astreint à ne donner au Conseil d'Etat ou aux Conseils de préfecture que la connaissance de ce que l'on a justement appelé le Contentieux administratif normal. Mais il en a été tout autrement et à côté des affaires qui leur sont forcément soumises, il y en a un nombre considérable d'autres « n'ayant, a-t-on dit, à peu près aucun caractère commun entre elles, et dont ces juridictions connaissent, non par l'application d'un principe de droit, mais par une sorte de caprice du législateur ».

A côté du contentieux par nature, il y a un contentieux par détermination de la loi ; les cas qui le constituent sont si nombreux que l'exception finit par empêcher de distinguer la règle ; sa justification ne peut se trouver dans aucun principe de droit mais seulement dans des considérations historiques ou d'utilité pratique.

Nous allons essayer, en ce qui concerne les Conseils de préfecture, de réaliser ce partage d'attributions et, en agissant ainsi, nous nous conformerons au désir exprimé par beaucoup d'auteurs (1).

Pour arriver à ce résultat, nous aurons toujours présente à l'esprit la distinction qui existe entre les actes faits par l'autorité administrative :

Les uns sont des actes de commandement, ils émanent de la puissance publique et les particuliers doivent s'y soumettre. On a cependant organisé contre ces actes des recours dans l'intérêt des droits individuels, mais le principe de la séparation des pouvoirs exige qu'ils soient portés devant des juges spéciaux. Pour eux, la compétence administrative est seule possible.

Les autres, tout en émanant de l'Administration, sont accomplis par elle comme gérant de la fortune des différentes personnes morales qu'elle est chargée de représenter. Ces actes, quoique faits par l'Administration, ne lui empruntent pas un caractère spécial. Ce ne sont plus des commandements, ce sont des marchés, des contrats conclus par l'État et les personnes morales pour le fonctionnement des services dont ils doivent assurer la marche. La puissance publique n'y est aucunement engagée et on ne voit

(1) LAFERRIÈRE, BERTHÉLEMY. Nous nous séparons d'eux cependant sur un point : Ils considèrent les attributions répressives en matière de grande voirie comme faisant partie du contentieux par nature, tandis que nous le rangeons dans l'autre catégorie.

pas pourquoi l'administration ne traiterait pas d'égal à égal avec les particuliers, absolument comme elle est obligée de le faire quand elle gère son domaine privé et comme chacun y est astreint quand il dirige sa propre fortune.

Actes de puissance publique et actes de gestion sont à nos yeux deux choses absolument différentes et nous ne croyons pas qu'il y ait lieu pour ces derniers de faire une distinction au point de vue de la compétence suivant qu'ils sont faits en vue d'un service public ou pour le domaine privé des personnes administratives (1).

En résumé, les actes de puissance publique proprement dits doivent être soumis à la juridiction administrative, tous les autres sont de la compétence judiciaire.

C'est en nous inspirant de ce principe que nous allons étudier les attributions contentieuses des Conseils de préfecture et nous les répartirons dans deux groupes principaux, en faisant une place à part

(1) Certains auteurs admettent cependant cette distinction. Après avoir adopté une formule identique à la nôtre, ils en tirent des conséquences différentes. On peut lire dans HAURIOU, par exemple : « En d'autres termes, ce ne sont plus tous les actes de l'administration qui sont réservés aux tribunaux administratifs, mais seulement les actes de la puissance publique », et en note, Cf. en ce sens LAFERRIÈRE, t. I, p. 471, 7 et 8. Mais M. HAURIOU ajoute : « Sur un point cependant nous nous séparons de lui (LAFERRIÈRE), il ne considère pas les actes de gestion comme dépendant de la puissance publique, tandis que pour nous ils en dépendent, il résulte que pour lui, en principe, ils relèvent du contentieux judiciaire, tandis que pour nous ils relèvent du contentieux administratif ». HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 1901, 4^e édit., p. 821 et s.

à la compétence exceptionnelle qui leur est accordée en matière de voirie :

- 1° *Actes de gestion* ;
- 2° *Actes de puissance publique* ;
- 3° *Attributions répressives* ;

1° Actes de Gestion.

a). **Travaux publics.** — Le législateur de l'an VIII donna compétence au Conseil de préfecture pour statuer « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens où l'exécution des clauses de leurs marchés et sur les réclamations des particuliers qui se plaindraient des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration ». En agissant ainsi, il ne fit que suivre la tradition : tout ce qui concernait les travaux publics avait été jugé sous l'ancien régime par les intendants avec appel au Conseil du roi. La loi des 7-11 septembre 1790, art. 3 et 4, donna l'examen de ces affaires aux directoires locaux, elle était en cela conforme au courant d'idées qui régnait à cette époque et qui tendait à enlever aux tribunaux judiciaires le plus grand nombre possible d'affaires administratives.

Le texte de l'an VIII, assez vague dans ses termes,

a reçu une très large extension ; il s'applique à tous les marchés de travaux publics, peu importe la personne administrative qui les entreprend, il suffit même souvent qu'il soient faits dans un intérêt général, sans considérer pour le compte de qui ils sont exécutés (1).

Par les extensions que la jurisprudence et des dispositions nouvelles ont données à la loi de l'an VIII, les affaires de travaux publics sont parmi les plus nombreuses de celles qui sont soumises aux Conseils de préfecture, elles sont en tout cas les plus importantes si l'on tient compte des intérêts pécuniaires qu'elles concernent. Les Conseils de préfecture sont pour ainsi dire devenus les juges de droit commun en ces matières.

Il n'y a pas à s'y tromper, que ces travaux soient exécutés au nom de l'Etat ou au nom des personnes administratives secondaires, on ne voit pas comment la puissance publique peut y être engagée. Les marchés en face desquels nous nous trouvons sont des contrats conclus avec les particuliers, ils constituent des actes de gestion et la connaissance des contestations qu'ils engendrent, doit appartenir aux tribunaux judiciaires.

C'est cependant la solution contraire qui a prévalu

(1) Comme, par exemple, les travaux pour le dessèchement des marais (L. 16 sept. 1807-21 juin 1865 et 29 déc. 1884). On a même compris sous cette formule des contrats très différents : marchés de distribution d'eau et gaz, entreprises de nettoisement et balayage, marchés pour l'entretien et le travail des détenus ; — Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, I, p. 597.

dans notre législation et voici les explications que l'on en donne :

1° Les formes auxquelles ces contrats sont soumis justifieraient, a-t-on dit, cette exception : « La volonté de l'administration qui traite a pour expression les cahiers des charges rédigés administrativement, conformément à des formules consacrées par l'usage » — « l'interprétation de ces actes convient mieux à des administrateurs qu'à des juges de droit commun ». Mais en quoi ces formalités enlèvent-elles à ces marchés leur caractère de contrats ? Il y a là un échange de volontés, soumis, il est vrai, à des règles exorbitantes du droit commun (1), mais qui ne changent rien au caractère de l'acte. Les contestations qui en résultent prennent naissance dans une obligation civile, elles doivent donc être de la compétence judiciaire, sans tenir compte de la qualité des parties.

2° On a dit aussi que la compétence des Conseils de préfecture avait pour effet d'accélérer la marche de ces affaires en les soumettant à une procédure plus prompte et de les faire bénéficier de frais très réduits.

Est-il bien certain que les procès de travaux publics soient jugés aussi rapidement qu'on veut bien le dire ? Nous ne le pensons pas et l'on pourrait citer des exemples qui détruiraient facilement cette affirmation (2).

(1) Les conventions peuvent toujours être résiliées, la régie peut être imposée aux entrepreneurs.

(2) A Marseille, le procès des trottoirs a duré dix ans après plusieurs

Il est vrai, que ces retards ne proviennent pas des Conseils de préfecture, mais des expertises qui sont ordonnées et dont la durée peut se prolonger fort longtemps. Il n'y a donc pas lieu d'écarter la compétence judiciaire pour ce seul motif; on pourrait, du reste, appliquer à ces affaires les règles de la procédure sommaire qui a pour effet de supprimer quelques formalités accessoires sans enlever aucune garantie de bonne justice.

Quant aux frais très réduits, nous ne voyons pas de raison d'en faire profiter des procès roulant le plus souvent sur des sommes considérables, quand tant d'autres affaires n'en bénéficient pas.

3° On ajoute encore (1) : « Devant les tribunaux judiciaires les intérêts publics sont moins bien défendus que les intérêts particuliers ». Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de s'arrêter bien longtemps à cet argument, car il est bien prouvé que chaque fois qu'il y a répartition de compétence sur des questions à peu près semblables, ce sont les juges administratifs qui se montrent plus rigoureux dans l'application de la loi. Il

arrêts du Conseil d'État et plusieurs jugements de simple police et de tribunal correctionnel.

Un procès Caune fut transigé après 8 ans de débats, tiraillé par de nombreux incidents entre les tribunaux civils et administratifs. Des entrepreneurs, Pot et Maus, meurent ruinés; après 12 ans de procès, la ville est condamnée à leur payer un million et demi.

Ces lenteurs ne proviennent pas des tribunaux, mais de la multiplicité des incidents qui font changer la juridiction; — Cf. CHEVILLON (*J. off.*, Chambre, Documents, p. 1231, 1887.

(1) MILCENT, *Revue critique de la jurisprudence*, XXXVIII, p. 309.

suffit de rappeler ce qui se passe en matière de grande et de petite voirie et en matière d'alignements : combien de règlements reconnus « légalement faits » par les tribunaux de simple police ont été annulés ensuite pour excès de pouvoir par le Conseil d'État.

Ces différentes raisons invoquées en faveur de la juridiction administrative ne nous paraissent donc pas décisives, il semble que ceux qui les formulent cherchent une explication de ce qui existe bien plus qu'une justification.

Donner compétence aux tribunaux, c'est donc, à notre sens, revenir au droit commun et nous pensons qu'il y a tout avantage à le faire.

Ainsi disparaîtra le reproche d'illogisme qui frappe le système actuel quand il soumet aux juges administratifs les contestations que nous venons d'étudier, tandis qu'il renvoie aux tribunaux les litiges qui se produisent entre l'entrepreneur et les sous-traitants. Sont encore de la compétence judiciaire les difficultés résultant de l'expropriation indirecte et il en est ainsi quand il y a dépossession de la part de l'Administration ; encore faut-il que l'immeuble enlevé au propriétaire devienne une dépendance de l'ouvrage public.

L'unité de juridiction aura encore pour effet de supprimer de nombreux procès, entraînant des conflits entre les deux ordres de juridiction. Il suffira d'en citer quelques exemples.

La question s'est posée très longtemps sur le point

de savoir s'il convenait de distinguer entre les dommages temporaires et les dommages permanents ; on proposait d'assimiler ces derniers à l'expropriation pour cause d'utilité publique et on demandait pour eux la compétence judiciaire. Le débat a été tranché en faveur des Conseils de préfecture. Le Conseil d'État a considéré que les dommages, mêmes permanents, ne sauraient être assimilés à une expropriation parce qu'il n'y a pas translation de propriété, ni dépossession de tout ou partie du fonds, mais seulement diminution de ses avantages et de sa valeur (1).

Des difficultés très embarrassantes ont été soulevées relativement au mode spécial d'exploitation de l'ouvrage public. Les tribunaux appelés à les résoudre ont établi une distinction.

Le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont donné compétence au Conseil de préfecture pour connaître des dommages causés par la trépidation des trains ou par la nécessité d'assurer aux machines leurs approvisionnements d'eau et de charbon. Ils ont été considérés comme produits par l'ouvrage public en activité, fonctionnant conformément à sa destination et aux conditions essentielles de la concession (2).

L'exploitation de la voie et les difficultés auxquelles elle donne lieu sont, au contraire, de la compétence

(1) Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, II, p. 160.

(2) Conseil d'État, 9 mars 1888, MAYBARGUE. Tribunal des conflits, 26 juillet 1894, Strachman contre Chemins de fer de l'Est.

judiciaire. On range dans ce groupe les différents actes d'exploitation, ce qui comprend : les travaux exécutés par les Compagnies dans leurs ateliers de fabrication et de réparation, les manipulations effectuées dans les magasins et dépôts de marchandises, les opérations de factage et de camionnage, en un mot tous les travaux qui ne concernent pas l'usage direct de la voie ferrée.

La fumée des machines doit-elle rentrer dans l'une ou l'autre de ces catégories ? La question a été posée devant les deux juridictions, elles se sont toutes deux déclarées compétentes. Le tribunal des Conflits n'a pas été appelé à statuer (1).

La compétence judiciaire devrait aussi s'étendre aux indemnités résultant des dommages causés par l'exécution des travaux publics, quand ils consistent dans des blessures faites à des personnes, ou dans des dégâts matériels. Il s'agit ici d'atteintes à la sécurité individuelle ou à la propriété ; elles sont en principe appréciées par les tribunaux et elles ne doivent pas leur être enlevées.

On a proposé pour les dommages matériels d'attribuer le règlement de ces indemnités à des jurys locaux analogues à ceux qu'inaugura la loi de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais il y a une impossibilité au fonctionnement de ces jurys, elle

(1) Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 138, II.

réside dans le trop grand nombre d'affaires qui leur seraient soumises. Où trouverait-on des personnes pouvant disposer d'assez de temps pour se consacrer à ces travaux ? Notons en outre que ces opérations ne devraient pas être rétribuées sous peine de transformer ceux qui s'y livrent en véritables fonctionnaires et de faire perdre à ces jurys leur caractère.

En ce qui concerne les dommages aux personnes, la connaissance devrait en être donnée aux tribunaux judiciaires. On se conformerait en agissant ainsi aux principes de notre droit et on supprimerait une source de conflits.

La question a été suivant les époques tranchée différemment par le Conseil d'État.

Avant 1860 il ne reconnaissait d'exception à la compétence du Conseil de préfecture qu'au cas d'homicide par imprudence. En 1860 il renvoya aux tribunaux judiciaires les accidents de chantier survenus aux ouvriers dans l'exécution de leur travail. Rien ne fut changé pour les accidents aux particuliers ; mais, en 1863, tout dommage causé aux personnes dut être jugé par les tribunaux judiciaires. Ce système subsista jusqu'en 1872, époque à laquelle le Conseil d'État revint à sa première interprétation en rendant toutes ces contestations au Conseil de préfecture.

Depuis ce moment il est difficile de trouver une opinion nettement établie. On cite même des arrêts espacés par un très court intervalle et admettant une

solution différente, l'un émanant de la Chambre civile, qui admet la compétence administrative, et l'autre de la Chambre des requêtes, qui la rejette (1).

Le Conseil d'État est favorable au Conseil de préfecture parce qu'il espère réaliser ainsi l'unité de compétence (2); mais, il y aura toujours l'exception qui s'impose au cas d'homicide par imprudence et, de plus, la considération du Conseil d'État ne nous semble pas être empreinte d'un caractère bien juridique.

Les dommages aux personnes ne peuvent pas résulter d'actes d'autorité de l'administration, la compétence administrative est pour eux impossible à justifier (3).

b) Domaines nationaux. — La loi de pluviôse chargeait les Conseils de préfecture « du Contentieux des domaines nationaux », l'expression était très vague et on admit dès le début qu'elle ne s'appliquait qu'aux ventes de biens nationaux.

C'était, malgré tout, une grave dérogation aux règles du droit commun et il suffit pour s'en rendre compte, de constater que toutes les autres contestations relatives au domaine de l'État sont de la compétence judiciaire.

Cette exception peut s'expliquer par différentes considérations.

(1) V. *Pand. fr.*, 1898, I, p. 481 et III.

(2) Cf. aussi LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 171, II.

(3) Cf. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 604.

Le législateur de l'an VIII, en conférant la connaissance de ces affaires aux tribunaux administratifs, se conformait à ce qui avait existé avant lui. Sous l'ancien régime, le jugement des contestations relatives aux biens du domaine avait appartenu aux Chambres des Comptes ou à des juridictions spéciales. Sous la Convention, les difficultés résultant des ventes domaniales devaient être tranchées par l'Assemblée elle-même. Les directoires locaux héritèrent de cette attribution en vertu des lois du 1^{er} fructidor an III et du 29 vendémiaire an IV. Il était donc tout naturel que le législateur de l'an VIII maintint ce qui avait existé avant lui, il était du reste poussé à le faire par d'autres motifs qu'il faut indiquer.

Dès le début de la Révolution, les biens du clergé et des émigrés furent « mis à la disposition de l'Etat », et devinrent biens nationaux. Pour se créer des ressources, le Gouvernement en résolut la vente, mais comme il ne pouvait l'opérer d'un seul coup sans risquer de trop abaisser les prix, il mit en circulation les assignats dont la valeur était garantie par ces biens.

Malgré cette précaution, les ventes s'opérèrent difficilement, car on n'était guère disposé, en raison du peu de sécurité dont jouissait la propriété, à immobiliser sa fortune dans de telles acquisitions.

En outre, il y avait toujours à craindre que la contre-révolution finît par l'emporter et ne restituât

aux anciens propriétaires les biens dont ils avaient été dépossédés.

Le législateur dut donc prendre des mesures spéciales pour rassurer les nouveaux acquéreurs. Il déclara que les ventes effectuées avaient un caractère particulier : elles étaient valables contre les précédents détenteurs et elles faisaient disparaître tout droit réel antérieurement existant. Si des réclamations étaient formulées par les anciens propriétaires, elles ne devaient pas être adressées à l'acquéreur, mais à l'Etat. C'est ce que consacrait la Constitution du 5 fructidor an III, art. 374 : « La nation française proclame pareillement comme garantie de la foi publique, qu'après une adjudication légalement consommée de biens nationaux, quelle qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut en être dépossédé, sauf aux tiers réclamants à être, s'il y a lieu, indemnisés par le trésor national ».

On considéra donc ces ventes non comme des contrats ordinaires mais comme des adjudications opérées par l'État en vertu de son droit de souveraineté. Dès l'instant qu'il admettait cette façon de voir, le législateur de l'an VIII ne pouvait se refuser à admettre la compétence administrative.

La Charte de 1814 ne reproduisait par les mêmes dispositions que les Constitutions révolutionnaires en ce qui concerne, du moins, les indemnités réclamées à l'État par des tiers et on décida que les demandes devaient être portées devant les tribunaux judiciaires.

La compétence administrative fut maintenue pour les ventes nationales relativement aux difficultés pouvant s'élever entre les acquéreurs et l'État.

Les ventes de biens de l'État opérées postérieurement à 1814 auraient dû rentrer dans le droit commun et appartenir à la compétence judiciaire, mais c'est la solution contraire qui fut adoptée et elle a été consacrée par une jurisprudence constante.

Nous pensons que le Contentieux des ventes domaniales doit appartenir aux tribunaux judiciaires, car toute vente est un contrat qui n'engage en rien la puissance publique. La solution exceptionnelle pouvait peut-être s'expliquer sous la Révolution par les nécessités où l'on était d'agir ainsi, mais elle devait disparaître en même temps que les causes qui l'avaient engendrée. Or, de nos jours, ces considérations d'utilité pratique ne se justifient plus et il convient d'adopter une règle unique pour tous les contrats concernant les biens du domaine. Comment, en effet, expliquer les différences de régime qui existent actuellement ? Les ventes de ces biens sont, nous venons de le dire, soumises aux juridictions administratives ; sont au contraire de la compétence judiciaire : 1^o les ventes d'immeubles dans lesquelles l'Etat joue le rôle d'acheteur (Cass., 30 janv. 1860) ; 2^o les difficultés relatives à l'interprétation ou à l'exécution des contrats autres que la vente, par exemple : les baux et les échanges (C. d'Ét., 14 août 1865 et 19 février 1868) ; 3^o les

actions en revendication directement intentées par l'État ou contre lui (C. d'Ét., 6 nov. 1822).

La jurisprudence ne peut pas opérer le changement que nous souhaitons, mais il est permis d'espérer qu'une disposition législative réalisera cette réforme (1). Cela a déjà été fait pour les ventes de biens du domaine situés en Algérie, qui, depuis 1851, sont soumises aux tribunaux judiciaires.

La solution que nous proposons est conforme à celle que nous avons déjà admise pour les travaux publics, nous pensons qu'elle doit s'appliquer à tout contrat, bien que l'une des parties soit un représentant de l'administration. Nous nous contenterons d'énumérer ceux qui, en dehors des marchés de travaux publics et des ventes domaniales sont de la compétence des Conseils de préfecture, tandis qu'à notre avis ils devraient être jugés par les tribunaux judiciaires.

Nous empruntons cette liste à M. Laferrière, elle est formée par ce qu'il appelle les contrats réputés administratifs (2).

Les marchés passés pour le service des pompes funèbres qui doivent être dressés, d'après le décret du 23 prairial an XII, selon le mode établi pour les travaux

(1) Quant aux difficultés qui concernent la vente des biens nationaux, elles doivent, s'il s'en présente encore, être soumises à la juridiction administrative, à moins qu'une loi nouvelle, abrogeant celle de la période révolutionnaire, ne les fasse rentrer dans le droit commun.

(2) Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, I, p. 365.

publics, et que la jurisprudence soumet aux mêmes juges.

Les conventions intervenues entre les communes et les régisseurs intéressés de leurs octrois, dont le contentieux est déféré aux Conseils de préfecture pour tout ce qui touche à l'administration ou à la perception des octrois (Décr., 17 mai 1809, art. 136).

Les baux passés entre les communes et les fermiers des octrois, auxquels la jurisprudence a assimilé les baux avec les fermiers des droits de place dans les foires et marchés et des droits de pesage, mesurage et jaugeage dans les communes. Toutefois, à l'égard de ces baux, la juridiction du Conseil de préfecture est limitée par l'art. 136 du décret de 1809, aux contestations survenues sur le sens et la portée des contrats et ne s'étend pas aux difficultés d'exécution, lesquelles doivent être portées devant les tribunaux judiciaires.

Les baux passés entre les communes et les propriétaires de halles ou autres bâtiments destinés au dépôt ou à la vente des denrées. La loi des 15-28 mars 1790 avait soumis à l'arbitrage des assemblées administratives les difficultés relatives soit à la location, soit à l'aliénation; les tribunaux judiciaires connaissent actuellement des questions d'aliénation, mais les questions de location sont restées dans les attributions du Conseil de préfecture, conformément à l'avis du Conseil d'État du 20 juillet 1836.

Les abonnements à passer entre la régie et les

débitants pour remplacer les droits de détail et de circulation à l'intérieur. L'art. 76 de la loi du 28 avril 1816 charge le Conseil de préfecture d'en déterminer les conditions en cas de désaccord entre l'administration et les débitants.

On peut ajouter les contestations entre l'Etat et les communes sur la propriété des sources d'eaux thermales ainsi que les litiges entre l'administration et les fermiers adjudicataires des bacs.

Certains travaux, tout en ne pouvant pas être confondus avec les travaux publics, leur ont été assimilés.

Le Conseil de préfecture règle l'indemnité due au propriétaire du dessus pour les travaux exécutés en vue de la recherche des mines avant la concession (L. 21 avr. 1810). De même pour l'indemnité due à l'auteur des travaux par celui qui a obtenu la concession.

Les réclamations relatives aux travaux d'assèchement des mines ordonnés par l'administration et exécutés par le syndicat de concessionnaires intéressés, sont encore de la compétence du Conseil de préfecture (L. 27 avr. 1838).

Quoique cette énumération soit déjà fort longue, elle est peut-être encore incomplète, on pourra facilement suppléer aux omissions en examinant chaque cas particulier qui se présentera. Si l'on est en présence d'un acte de puissance publique, l'affaire revient de

plein droit aux juges administratifs ; s'il s'agit d'un acte de gestion, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents.

2° Actes de puissance publique.

a). *Impôts directs.* — Sous l'ancien régime, les affaires fiscales furent d'abord jugées par la Cour des aides et par des juridictions spéciales, mais depuis la seconde moitié du XVII^e siècle, le pouvoir royal leur enleva peu à peu ces attributions pour les faire passer aux intendants. La Cour des aides subsista néanmoins jusqu'à la Révolution. A la Constituante, le comité de constitution voulut la remplacer par un tribunal d'administration qui, dans chaque département, aurait jugé les procès relatifs à l'impôt ; sa proposition fut repoussée par l'assemblée qui craignit de raviver le souvenir des anciennes juridictions : elle établit une distinction au point de vue de la compétence en attribuant le Contentieux des contributions directes aux Directoires locaux et celui des autres impôts aux tribunaux judiciaires (L. 7-11 sept. 1790, art. 1).

La solution fut maintenue par la loi du 28 pluviôse et les nouveaux Conseils de préfecture héritèrent en cela, comme en beaucoup d'autres matières, des attributions des Directoires.

La Jurisprudence et des dispositions législatives ont

largement développé leur compétence et il suffit d'énumérer les objets qu'elle embrasse actuellement. Ce sont :

1^o Les demandes en décharge ou en réduction (L. 28 pluviôse an VIII ; L. 21 avr. 1832, art. 28 et s. ; L. 20 févr. 1849, art. 2) ;

2^o Les États des cotes indûment imposées lorsqu'ils sont dressés par le percepteur (1) (L. 3 juillet 1846, art. 6) ;

(1) La loi du 6 décembre 1897 a fait une distinction : les états des cotes préparés par les agents de l'assiette sont jugés définitivement par le directeur, les autres restent de la compétence des Conseils de préfecture.

Cette différence de solution ne se comprend pas : pour la faire accepter, on pourrait peut-être soutenir que dans le cas où l'état des cotes est préparé par le percepteur, celui-ci agissant en quelque sorte au nom des contribuables qui ne sont pas en mesure de réclamer, on trouve toutes les apparences d'un procès véritable et alors on conçoit l'intervention d'un tribunal. Tout aspect de litige échappe au contraire quand l'état est dressé par l'administration elle-même : il s'agit pour elle de réparer de son propre mouvement une erreur qu'elle a commise. Cette rectification doit s'opérer par l'intervention d'un représentant de l'Administration active sans qu'il soit besoin d'avoir recours à la procédure contentieuse devant un tribunal administratif.

Cet essai de justification n'est pas probant. D'une part, en effet, les éléments à l'aide desquels l'état des cotes indues est dressé, sont, en fait, du moins à Paris, soumis au percepteur par les contrôleurs. C'est un procédé plus simple, plus rapide, que ce dernier emploie pour faire aboutir des réclamations que les contribuables ont faites à la mairie. Dès lors, les deux états ayant la même origine, il n'y a pas de motif pour ne pas donner la même solution en ce qui concerne la compétence. D'autre part, les cotes figurant sur l'état dressé par le percepteur étant indues, il y a accord entre l'Administration et le contribuable pour les faire disparaître du rôle et pour en accorder la décharge. Dès lors, le directeur devrait être chargé de prendre la décision définitive sans qu'il y ait lieu de distinguer le cas où l'état serait dressé par le percepteur et celui où il serait préparé par le contrôleur. En agissant ainsi, on se conformerait à l'art. 13 de la loi du 6 décembre 1897.

3° Les demandes à fin d'inscription au rôle (L. 21 avr. 1832, art. 23) ;

4° Les demandes à fin de mutation de cote dans certains cas (arrêté des Conseils, 24 floréal an VIII, art. 2 ; L. 24 avr. 1814, art. 23) ;

5° Les réclamations relatives au classement d'immeubles sur le cadastre (L. 15 sept. 1807 ; ord., 3 oct. 1821 ; régl. 15 mars 1827 (1).

De nombreuses taxes ont été assimilées aux contributions directes (2). Elles peuvent être perçues ;

1° Au nom de l'État : Redevances sur les mines, minières, carrières ; vérification des poids et mesures ; médecins inspecteurs des bains, fabriques et dépôts d'eaux minérales ; inspection des officines des pharmaciens et droguistes ; taxes sur les chevaux, voitures, vélocipèdes, automobiles, billards, cercles, sociétés et lieux de réunion ; taxe militaire ; taxe de garantie ; taxe des biens de mainmorte ;

2° Au profit des communes : Prestations en nature ; subventions imposées à ceux qui dégradent les chemins vicinaux ; taxes sur les chiens, pavage, trottoirs, balayage, pâturage, affouage, etc. ;

3° Au profit d'établissements publics : droit des

(1) Les demandes en dégrèvement de contribution foncière pour cause de vacance dans les villes de 20,000 habitants et au-dessus (L. 28 juin 1833) ont été transformées en demandes en remise ou en modération par la loi du 10 août 1885.

(2) Cf. BÈQUET, *Département*.

pauvres ; dépenses des bourses et Chambres de Commerce ; associations syndicales autorisées ;

4^o En vue de travaux d'intérêt collectif : assèchement des mines ; arrosage par irrigation.

Sur les 400,000 affaires jugées annuellement par les Conseils de préfecture, il y en a 350,000 environ qui portent sur les Contributions directes. Leur nombre suffirait à nos yeux pour justifier l'existence de ces tribunaux et cependant on a souvent proposé de leur enlever cette attribution. Ces demandes de réforme émanent précisément de ceux qui réclament la suppression des Conseils de préfecture et cela se comprend facilement : ils espèrent qu'en faisant disparaître leur fonction principale, celle-ci entraînera dans sa chute toutes les autres de moindre importance.

On peut ranger les propositions dans deux catégories bien distinctes : les unes ont recours à des procédés nouveaux pour faire juger ces affaires, les autres demandent leur renvoi pur et simple devant les tribunaux judiciaires.

Comme faisant partie du premier groupe, il faut citer ceux qui, en 1871, quand la Commission départementale fut créée, proposaient de lui confier le soin de trancher ces procès.

Certains ont imaginé des solutions différentes, mais ils peuvent cependant être assimilés aux précédents : M. Chevillon, en 1887, s'exprimait ainsi : « La demande devra être déposée entre les mains du per-

cepteur qui la transmettra le même jour au directeur des contributions directes. Le directeur des contributions directes devra, dans le délai d'un mois au plus, statuer et transmettre sa décision au percepteur, chez qui le réclamant pourra en prendre connaissance. Le réclamant pourra, dans le mois qui suivra, soit dans les deux mois de la réclamation, se pourvoir devant le tribunal civil » (1).

La même année, M. Colfavru déposait une proposition de loi dont l'art. 7 était rédigé de la façon suivante : « Les demandes en dégrèvement des contributions directes seront portées devant le juge de paix qui statuera sans recours dans la quinzaine, avec l'assistance de deux jurés assesseurs et de deux suppléants. Ces quatre jurés seront choisis par la voie du sort sur la liste des conseillers municipaux du chef-lieu de canton ».

Les partisans de la compétence judiciaire sont également nombreux, qu'il suffise de citer M. Raudot, puis M. Lefèvre Pontalis en 1871 et 1872 et tout récemment M. Morlot. Ils essaient de justifier leur demande en assimilant l'une à l'autre les deux catégories d'impôts.

Aucune de ces propositions ne nous paraît pouvoir être acceptée. Nous allons montrer tout d'abord que les systèmes nouveaux sont impraticables et ensuite que la compétence judiciaire serait non seulement

(1) Notons de suite que cette immixtion du percepteur, intermédiaire forcé entre le contribuable et le directeur, nous paraît inutile. Elle causerait des retards et des confusions.

contraire aux principes de notre droit, mais encore désavantageuse pour les particuliers.

Les membres de la Commission départementale ou des jurys spéciaux dont parle M. Colfavru ne nous semblent pas préparés à ces fonctions. Sans vouloir douter de leurs intentions, il est permis de croire qu'un grand nombre de ces juges issus du suffrage universel n'auraient pas les connaissances suffisantes pour trancher ces procès. Auraient-ils en outre assez de loisirs pour se livrer à leurs nouvelles occupations. Il faut bien remarquer qu'il n'est nulle part question de rétribuer leurs services (1).

La Commission départementale, les juges de paix ont déjà fort à faire et nous pensons qu'il est inutile d'augmenter leurs attributions.

Il faut signaler encore d'autres inconvénients : le système de M. Colfavru qui supprime l'appel dans tous les cas nous paraît excessivement rigoureux ; celui de M. Chevillon est également critiquable : faire juger ces sortes d'affaires par le directeur des contributions directes, loin de constituer un perfectionnement, nous fait plutôt l'effet d'un retour vers la justice retenue. Permettre à cet agent de l'administration de statuer sur les actes de ses subordonnés, travaillant d'après ses instructions et dont il assume la responsabilité, ce serait le rendre juge et partie dans sa propre cause. Une

(1) M. COLFAVRU demande même que le juré qui, sans excuse légitime, ne se présentera pas, soit frappé d'une amende de 25 fr.

telle solution inspirerait peu de confiance aux justiciables et il est permis de croire qu'ils useraient largement de la faculté qui leur est laissée de se pourvoir en appel devant le tribunal civil (1).

Ce résultat probable nous permet de passer à la critique des auteurs qui demandent la compétence judiciaire.

A notre avis, cette solution ne vaut pas mieux que les précédentes, il y a une différence de nature entre les deux catégories d'impôts et la manière dont les contributions directes sont établies et perçues exige l'intervention d'un tribunal administratif pour juger les procès qui naissent à cette occasion.

Ce que chaque contribuable doit payer est déterminé par des évaluations émanant d'agents spéciaux chargés de l'assiette des impôts. Ces impôts sont réclamés aux particuliers en vertu d'un rôle nominatif rendu exécutoire par le préfet. L'arrêté qu'il prend à cette occasion est un véritable acte de puissance publique. Si on est lésé dans une évaluation ou si on a une réclamation quelconque à formuler contre les énonciations contenues dans le rôle, la demande doit être portée devant la juridiction administrative, parce qu'il s'agit là d'une contestation relative à un acte de commandement émanant de l'administration et, par conséquent, la compétence judiciaire doit être écartée.

(1) Ce système aboutit à une étrange confusion de pouvoirs en instituant un tribunal judiciaire juge d'appel d'un tribunal administratif.

Les impôts indirects sont, au contraire, perçus en vertu de tarifs qui ne visent pas un individu déterminé, comme pouvait le faire un extrait du rôle à l'encontre d'un particulier, ils sont réclamés à quiconque fait un acte soumis à ces tarifs. Dans ces affaires, les réclamations ne sont pas portées contre un acte de puissance publique spécial ; celui qui les formule prétend seulement que les textes de lois en vertu desquels ces taxes sont perçues ont été irrégulièrement appliqués dans telle ou telle circonstance.

Ce qui prouve bien, du reste, que le rôle est l'indice grâce auquel on peut savoir quelle est la juridiction compétente dans une affaire de contributions publiques, c'est qu'il y a quelques exemples d'impôts indirects dont le contentieux relève des tribunaux administratifs et ce sont précisément ceux qui sont perçus en vertu d'un rôle (1 et 2).

C'est donc, à n'en pas douter, la juridiction admi-

(1) Exemples d'affaires de contributions indirectes jugées par les Conseils de préfecture. Ils prononçaient, avant la loi du 29 décembre 1900 sur le régime des boissons, sur les contestations qui s'élèvent entre les débitants et la régie, sur le taux et sur le recouvrement de l'abonnement destiné à remplacer le droit de vente au détail (L. 28 avr. 1816, art. 70 et 77). Les contestations qui peuvent s'élever entre les planteurs de tabacs et la régie sur les réclamations auxquelles donne lieu le recouvrement des manquants de tabac sont encore de leur compétence (L. 18 avr. 1816, art. 201) ; — Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, I, 692).

(2) On donne quelquefois une autre raison pour expliquer la compétence différente. On dit : les impôts indirects sont essentiellement variables, ils subissent les mêmes fluctuations que la consommation des objets sur lesquels on les perçoit. Les impôts directs, au contraire, forment l'élément invariable des revenus de l'État, celui sur lequel il peut sûrement compter,

nistrative qui doit être compétente pour juger ces procès. Si l'on tient compte de leur nombre considérable, on ne peut songer à en donner la connaissance au Conseil d'État, il y aurait, du reste, des impossibilités matérielles à la réalisation de cette réforme ; c'est donc au Conseil de préfecture que revient forcément cette attribution.

Nous croyons, en outre, qu'il y a tout avantage à maintenir le système actuel et à écarter la compétence judiciaire. Nous allons en indiquer les principales raisons.

Les tribunaux ne pourraient pas arriver à statuer en temps utile, or le Conseil de préfecture doit statuer dans les trois mois, sinon le contribuable peut se refuser à payer les termes restant dûs. On aperçoit aisément les perturbations que pourrait amener tout retard dans le recouvrement de ces impôts.

Dans la procédure, tout se passe par écrit, il est rare qu'il y ait des observations orales. Devant les tribunaux judiciaires, on ne voit pas bien comment on

aussi conçoit-on qu'il ne laisse pas aux tribunaux judiciaires la possibilité de les réduire et d'en discuter la légalité.

Nous ne croyons pas que cet argument puisse être pris en considération, car l'État nous semble intéressé d'une façon égale à la perception de tous les impôts. Les contributions indirectes forment une large part des recettes annuelles, une diminution dans leur rendement est de nature à nuire aussi gravement à la gestion des services publics que s'il s'agissait d'impôts directs. Si, du reste, les impôts indirects n'ont pas un caractère de fixité aussi absolu que les autres, il faut reconnaître toutefois qu'en se basant sur des moyennes établies antérieurement, on arrive à prévoir d'une façon à peu près exacte ce qu'ils produiront dans l'année.

opérerait. Ce n'est pas seulement la procédure écrite qui écarte les tribunaux judiciaires, car elle s'applique déjà devant eux en matière d'enregistrement, mais il faudrait la présence des avoués, il en résulterait des frais et la masse des contribuables serait dans la nécessité de ne pas réclamer pour n'avoir pas à faire ces dépenses.

Devant les Conseils de préfecture l'appel est toujours possible quelle que soit la somme. Devrait-on appliquer la même règle aux tribunaux d'arrondissement ?

Quelles seraient les juridictions d'appel ? Sans aucun doute, celles qui fonctionnent actuellement. Mais on encombrerait leurs rôles déjà très surchargés, nous n'en voulons pour preuve que la réforme récente qui a augmenté à Paris le nombre des conseillers.

Devant tous ces obstacles, la plupart insurmontables, on peut se rendre compte que l'organisation actuelle est encore la meilleure. Les Conseils de préfecture continueront donc à statuer sur les difficultés relatives à l'assiette, à la perception, à la légalité du titre d'après lequel l'impôt est perçu, tandis que les tribunaux se borneront à trancher « les réclamations dirigées contre la validité intrinsèque des actes de poursuite et d'exécution judiciaire » (1).

Si nous maintenons la compétence des Conseils de

(1) Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, II, p. 285.

préfecture, cela ne veut pas dire que nous soyons opposés à toute réforme. C'est pourquoi nous approuvons celle qui a été réalisée par la loi du 7 décembre 1897, dont l'art. 13 est ainsi conçu : « Lorsque le maire ou les répartiteurs, d'une part, et le directeur des contributions directes, d'autre part, seront d'avis d'accueillir intégralement une demande en décharge ou en réduction relative aux contributions directes ou aux taxes y assimilées, le dégrèvement sera sans autre formalité prononcé par le directeur.

« Le même mode de procéder sera employé à l'égard des déclarations faites à la mairie en conformité de l'art. 2 de la loi du 21 juillet 1887 et des états particuliers des cotes indûment imposées, autorisées par l'art. 3 de la même loi ».

Cette solution se justifie très bien en théorie. On pourrait, au premier abord, croire que c'est un pas vers la justice retenue : cette substitution du directeur au Conseil de préfecture en a toutes les apparences ; mais à la réflexion on se rend compte qu'il n'en est rien. On peut, en effet, considérer que lorsque l'administration est d'accord avec le contribuable, sur le principe et sur le montant du dégrèvement à accorder, tout élément litigieux disparaît, il n'y a plus procès, dès lors le Conseil de préfecture n'a pas besoin d'intervenir, il suffit que ce soit un représentant de l'administration active qui opère la rectification du rôle.

On peut toutefois adresser une légère critique au

législateur de 1897, pour défaut de symétrie. Le rôle nominatif, on le sait, est émis par le préfet il eût été plus logique de confier au préfet lui-même le soin d'y apporter des retouches en accordant la décharge ou la réduction. Le directeur qui ne fait que préparer le rôle ne devrait pas pouvoir de sa propre autorité y faire des modifications. On peut d'ailleurs ajouter que c'est la solution donnée par la loi de 1897 elle-même pour faire disparaître du rôle les erreurs d'expédition. Le directeur se borne à dresser un état de ces erreurs et le projet doit être approuvé et rendu exécutoire par le préfet. Il est assez illogique de donner au directeur pour la décharge et la réduction un pouvoir de décision définitive qu'on lui refuse pour de simples rectifications matérielles au rôle.

b) Élections. — Les Conseils de préfecture n'ont reçu compétence en matière électorale qu'un certain nombre d'années après leur création. On en trouve la raison dans ce fait que sous le Consulat pas plus que sous l'Empire ou la Restauration, il n'y eut d'élections au sens propre du mot. Jusqu'en 1815 ce fut plutôt un droit de présentation que les citoyens eurent à exercer et le régime censitaire très rigoureux de la Restauration ne donna jamais lieu à de sérieuses contestations (1). C'est ainsi que les élections aux

(1) Il permit d'avoir, en 1815, la Chambre introuvable et en 1824, la Chambre retrouvée.

assemblées législatives furent affranchies de tout recours aux tribunaux, aujourd'hui encore, elles jouissent du même privilège en vertu de la règle d'après laquelle les Chambres sont juges des élections de leurs membres.

Sous la Monarchie de juillet, quand on reprit l'organisation des communes et des départements, on y créa des assemblées locales électives et le contentieux de leurs élections fut confié aux tribunaux administratifs.

Le Conseil d'Etat connaît en premier ressort des élections aux Conseils généraux (L. 31 juill. 1875). Il juge en appel les élections que les lois ont déférées aux Conseils de préfecture. Ce sont : les élections aux Conseils d'arrondissement (L. 22 juin 1833) ; aux Conseils municipaux (L. 21 mars 1833 ; L. 5 avr. 1884) ; celles des maires et des adjoints (L. 5 avr. 1884) ; celles des délégués sénatoriaux (L. 2 août 1875) ; des Conseils des prud'hommes (L. 1^{er} juin 1853) ; des délégués à la sécurité des mineurs (L. 8 juill. 1890) (1).

Quoique la juridiction administrative semble toute désignée pour juger cette catégorie d'affaires, on a songé très souvent à lui enlever cette attribution.

(1) La jurisprudence a reconnu un caractère contentieux à la décision que prend le Conseil de préfecture quand, en vertu du décret réglementaire de 1852, art. 4, le préfet lui défère les opérations de la Commission administrative chargée d'établir et de réviser la liste électorale, s'il estime qu'il y a eu inobservation des formalités et des délais prescrits par la loi. Le fait ne se présente que très rarement (F. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 324 et s.).

Nous allons indiquer les différentes solutions proposées en montrant les inconvénients qu'elles présentent.

Un système très simple consisterait à rendre les assemblées elles-mêmes juges de leurs propres élections comme cela se pratique actuellement, ainsi que nous l'avons déjà dit, pour la Chambre des députés et le Sénat. C'est ce qu'on nomme la vérification des pouvoirs ; ce procédé très rudimentaire qui remonte aux anciens Etats-Généraux elle est sans doute très favorable à la majorité, mais au point de vue du droit, il ne donne que fort peu de garanties ; il est permis de croire qu'on y aurait renoncé s'il existait une juridiction administrative supérieure douée d'une indépendance suffisante (1).

Dans l'état actuel de notre législation, il faudrait donc bien se garder d'accorder à d'autres assemblées le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres. C'est pourtant ce qu'avait fait la loi du 10 août 1871 vis-à-vis des Conseils généraux ; il ne fallut pas longtemps pour s'apercevoir des mauvais résultats que la solution pouvait donner (2) et la loi du 31 juillet 1875 confia au Conseil d'État la connaissance de ces affaires.

Le système préconisé par M. Chevillon produirait, croyons-nous, des effets identiques ; il propose de

(1) L'Angleterre, certains états d'Amérique et le Japon y ont déjà renoncé.

(2) Les règles de l'élection, le mode de supputation des suffrages, les conditions de l'éligibilité n'étaient plus les mêmes dans tous les départements (Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, I, p. 266).

faire juger les élections aux Conseils d'arrondissement et aux Conseils municipaux par trois conseillers généraux tirés au sort chaque année ; l'appel de leurs décisions étant possible devant le Conseil d'État.

Il en serait de même si, conformément aux idées de M. Milcent, on donnait cette attribution à la Commission départementale.

Si la vérification des pouvoirs est mauvaise, à plus forte raison ne doit-elle pas être exercée par les assemblées supérieures vis-à-vis de celles qui sont placées au-dessous d'elles. Cette hiérarchie entre les divers corps élus aboutirait finalement à assurer sans discussion le triomphe de la majorité régnant dans la chambre la plus haute.

Il nous reste maintenant à examiner une dernière solution qui consiste à donner le contentieux électoral aux tribunaux judiciaires, elle a réuni de nombreux adhérents dont les principaux sont MM. Raudot, Lefèvre-Pontalis, Colfavru, Morlot.

« Les opérations électorales, dit M. Morlot, ne sont pas des actes administratifs au sens strict du mot, et il semble bien que sans porter préjudice à la séparation des pouvoirs, on pourrait en remettre le contentieux aux tribunaux judiciaires. »

Il ajoute qu'en ces matières il n'y a aucune règle bien établie puisque la compétence se trouve actuellement répartie entre le Conseil d'État, les Conseils de préfecture, les ministres (Instruction publique, Com-

merce, Cultes, Agriculture), enfin la Cour d'appel (élections aux tribunaux de commerce) (1).

Ces différentes raisons ne suffisent pas pour nous convaincre, et voici ce que nous croyons pouvoir répondre : nous pensons que les élections doivent être rangées parmi les opérations administratives, elles constituent un ensemble d'actes qui concourent à un but unique : la nomination d'un représentant.

Ce ne sont assurément pas des actes de puissance publique au sens strict du mot, car il n'y a pas d'ordre donné par une autorité administrative, mais il est impossible de nier qu'un particulier qui use de son droit de vote, ne participe de la façon la plus directe à l'exercice de la puissance publique. L'acte qu'il fait est analogue à ceux portant collation de fonctions, grades, emplois administratifs et qui émanent du pouvoir exécutif.

La compétence des tribunaux judiciaires serait donc une grave atteinte à la séparation des pouvoirs ; ils seraient ainsi mêlés aux luttes politiques et c'est ce que l'on a toujours voulu éviter pour le bon renom de la justice. Le changement que l'on demande, loin de constituer un perfectionnement de ce qui existe, serait un retour certain vers les abus qui ont caractérisé les parlements de l'ancien régime.

(1) Toutefois, M. Morlot ne semble pas attacher une importance capitale à cet argument, puisqu'il propose de faire juger par le Conseil d'État les élections aux Conseils d'arrondissement et au Conseil général de la Seine, et cela, pour la seule raison qu'elles sont peu nombreuses.

Enfin trouverait-on devant les tribunaux judiciaires la rapidité qui est nécessaire pour juger ces sortes d'affaires afin de laisser l'incertitude planer le moins longtemps possible sur les résultats (1). Il ne faut pas oublier que l'appel est suspensif d'exécution : celui dont l'élection a été contestée et même annulée par le Conseil de préfecture, peut continuer à siéger tant que le Conseil d'État n'a pas statué comme juge d'appel.

Il faut non seulement que cette procédure soit rapide mais aussi très économique, or cette réforme paraît très difficile à réaliser avec la compétence judiciaire.

M. Morlot fait remarquer qu'en ces matières il n'y a pas de règle bien établie et que le Contentieux des élections appartient à des autorités très différentes. Cette constatation est fort juste, mais elle ne suffit pas pour faire pencher la balance en faveur des tribunaux judiciaires, on peut même dire que c'est le contraire qui est vrai, puisqu'actuellement tout le contentieux électoral appartient à des autorités administratives, sauf celui des tribunaux de commerce.

Nous pensons, nous aussi, qu'il y aurait avantage à réaliser plus d'unité dans ces questions et nous sommes d'avis qu'on pourrait faire du Conseil de préfecture le juge de droit commun en matière électorale et du Conseil d'État, le juge d'appel.

(1) Le Conseil de préfecture doit statuer dans le mois. Le Conseil d'État a un délai de 3 mois, ce qui est trop long.

Cette réforme aurait pour premier effet d'instituer un double degré de juridiction, ce qui, actuellement, ne se réalise pas en toute occasion. Elle diminuerait le travail du Conseil d'État, et enfin elle supprimerait les dernières attributions contentieuses des ministres (1).

Nous croyons toutefois qu'il n'y a pas lieu d'introduire de modifications dans le domaine respectif des tribunaux administratifs et judiciaires : ceux-ci continueront toujours à statuer sur les affaires relatives à la capacité électorale et à l'inscription sur les listes, ainsi que sur les délits commis en matière électorale, les Conseils de préfecture restant juges de l'élection elle-même et de l'éligibilité du candidat quand elle dépend de conditions administratives.

Comptabilité. — On peut dire que le jugement de la comptabilité publique a toujours été soumis aux tribunaux administratifs. Sous Philippe le Bel, l'ordonnance de 1319 créa une Chambre des Comptes pour toute la France ; elle perdit ce caractère d'unité quelque temps après quand des tribunaux analogues furent institués dans les provinces, mais la Cour de Paris conserva toujours un pouvoir de juridiction supérieur aux autres. La loi des 17-29 septembre 1791 les remplaça par un bureau de comptabilité sous le contrôle de l'Assemblée nationale. Son organisation

(1) V. LAFFERRIÈRE, *op. cit.*, I, 463.

fut reconnue mauvaise et la Constitution de l'an VIII y substitua une commission de comptabilité nationale.

Après ces modifications nombreuses, la Cour des Comptes fut créée par la loi du 16 septembre 1807 (1), et depuis cette époque aucun changement notable n'a été apporté à cette institution.

La Cour des Comptes devint juge d'appel des Conseils de préfecture quand les lois postérieures à l'an VIII leur confièrent le soin de statuer sur les comptes des receveurs municipaux, des trésoriers des hospices, des fabriques et autres établissements publics dont les revenus ordinaires n'excèdent pas 30,000 fr. (L. 18 juil. 1837, art. 66 et ord. 3 mai 1838, art. 483. — L. 26 janv. 1892 (budget) ; Décr. 27 mars 1893, art. 26) (2).

Nous avons donc raison de dire que la comptabilité publique est une des matières qui ont toujours appartenu à la juridiction administrative et les motifs qui ont poussé les différents gouvernements à décider ainsi

(1) BERTHÉLEMY, *Recueil cité*, p. 21.

(2) Avant la loi de 1837, le jugement des comptes des receveurs municipaux a été successivement soumis aux règles suivantes :

D'après l'arrêté du 4 thermidor an X, les comptes étaient soumis aux préfets, sauf recours au Gouvernement en Conseil d'État.

D'après l'ordonnance du 28 janvier 1815, les comptes des communes ayant moins de 10,000 fr. de revenus étaient réglés par arrêtés du préfet en Conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des Comptes.

D'après l'ordonnance du 23 avril 1823, les mêmes comptes étaient réglés par les Conseils de préfecture sauf recours à la Cour des Comptes et les comptes des communes ayant moins de 100 fr. de revenus par les sous-préfets, sauf appel au Conseil de préfecture ; — Cf. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, I, p. 413.

n'ont jamais varié, ils sont encore aujourd'hui identiques à ceux qu'on trouve exprimés au xv^e siècle :

« Le fait et la juridiction de ladite Chambre des Comptes est plus propre au Roi que n'est le Parlement qui est commun à tout le monde; par quoi s'ensuit que le Roi ne veut pas ni ne doit vouloir qu'elle soit sujette au Parlement; car aussi comme le Roi est sur la communauté et n'est sujet aux lois communes, aussi la juridiction qui est propre à lui, et ne traite nulles choses fors tant seulement celles qui ont aucun regard à son hôtel, doit être non sujette à aucune autre » (1).

La gestion des finances publiques est, en effet, une opération administrative en rapport très étroit avec les intérêts généraux.

Il est nécessaire qu'un contrôle soit exercé sur les administrations financières pour s'assurer si elles agissent sans violer les lois ou les règlements relatifs à la comptabilité publique.

Il n'y a pas ici d'intérêts privés en jeu, les principes du droit civil ne peuvent pas s'appliquer et la compétence judiciaire doit être rigoureusement écartée.

Le rôle de la Cour des Comptes et du Conseil de préfecture consiste à apprécier si les comptables ont procédé avec exactitude à leurs opérations de manie-

(1) Cette citation, que nous empruntons à M. R. Dareste, est extraite d'un mémoire qu'il a retrouvé et qu'il attribue à un substitut du procureur du roi près la Chambre des comptes; — DARESTE, *La justice administrative*, p. 9.

ment, d'encaissement et de versement des deniers publics. Les jugements qui interviennent ne portent que sur le compte et les obligations qu'il entraîne pour le comptable : en un mot, ils constatent si ce compte est conforme aux créances qui l'ont engendré. Le contrôle ainsi effectué est une simple opération matérielle.

Si des malversations sont constatées, elles peuvent donner lieu à des poursuites, mais leur répression est réservée aux tribunaux judiciaires.

Une amende peut, il est vrai, être prononcée par la juridiction administrative contre le comptable qui n'a pas déposé son compte au greffe dans les délais légaux ; il faut bien remarquer que ce n'est pas là une sanction répressive, mais seulement une peine disciplinaire destinée à empêcher ces retards.

Le jugement des comptes constitue l'une des différentes faces de la tutelle administrative ; les dépenses et les recettes effectuées par les personnes morales publiques sont des manifestations de leur existence et il n'est pas étonnant que l'Etat s'en réserve le contrôle.

S'il en est ainsi, dira-t-on, pourquoi ne pas donner cette attribution au préfet, tuteur légal des établissements publics et des communes ? Cette réforme, ajoute-t-on, contribuerait à faire disparaître toute immixtion des Conseils de préfecture dans l'administration active.

Un tel système avait été préconisé par M. Chevillon,

qui conservait la Cour des comptes comme juge d'appel (1).

Nous ne croyons pas qu'il puisse être admis, car il ne s'agit pas là, comme en général, d'une autorisation à donner ou à refuser ; nous sommes en présence d'un véritable jugement qui exige un tribunal pour le prononcer, tandis qu'il est tout naturel qu'un acte d'autorité émane d'une seule volonté. « Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul ».

Nous pouvons ajouter que le Conseil de préfecture possède cette attribution depuis 1837 seulement ; jusqu'à cette époque, elle avait appartenu au préfet ; or, il est permis de croire que la réforme fut opérée en vue de réaliser un perfectionnement du système antérieur.

Ceux qui proposent de supprimer les Conseils de préfecture indiquent la façon dont ils entendent les remplacer. Le système le plus nouveau émane de M. Morlot : il écarte le préfet « parce que, dit-il, il craint de ne pas trouver auprès de lui des garanties suffisantes d'impartialité et d'examen réellement fait » et il demande la création d'une Commission permanente se composant de hauts fonctionnaires résidant au chef-lieu et ayant une compétence spéciale. La présidence de cette Commission appartiendrait au préfet

(1) M. Lefèvre-Pontalis avait déjà proposé le préfet pour juger les comptes au-dessous de 20,000 francs.

ou au secrétaire général, ses membres seraient : les directeurs départementaux des Contributions directes, de l'Enregistrement, des Contributions indirectes ou leurs représentants et deux conseillers généraux élus annuellement par leur collègues. « Il y aurait donc place, ajoute M. Morlot, pour la tutelle administrative, la compétence administrative et le contrôle des électeurs ».

Cette commission, ainsi composée, disposerait sans doute de connaissances financières plus étendues que les Conseils de préfecture actuels, nous craindrions même que la situation élevée dont jouissent ses membres ne les poussât à se désintéresser de l'examen de comptes aussi peu importants. M. Morlot semble prévoir ce résultat quand il permet aux membres de la Commission de se faire remplacer par des représentants ; mais il a le tort de ne pas dire parmi quelles personnes ils devront être choisis. La façon de préparer les décisions que M. Morlot indique est inspirée par la même préoccupation : « Les délégués de la préfecture continueraient comme aujourd'hui à examiner les comptes et formuleraient sur chacun d'eux, à l'aide des procédés en usage, des conclusions. Elles seraient présentées à la Commission par un chef de division désigné par le Préfet et qui remplirait les fonctions de secrétaire. Elle statuerait sur les conclusions après examen et dans la même forme que les Conseils de préfecture. »

Mais, dirons-nous, pourquoi créer un organisme nouveau qui procédera comme l'ancien et qui, on peut le croire, statuera conformément aux conclusions des délégués de la préfecture. C'est pour échapper à ce reproche que la Commission de décentralisation de l'assemblée nationale, en 1872, renonça à son projet d'établir des tribunaux des comptes pour plusieurs départements.

La solution s'imposait à M. Morlot parce qu'il demandait la suppression des Conseils de préfecture, il en est tout autrement pour ceux qui proposent seulement de les réformer.

Pourrait-on faire passer cette attribution à la Cour des Comptes ? Nous ne le croyons pas, car elle a déjà trop à faire et les Conseils de préfecture semblent tout indiqués pour continuer à exercer cette fonction. Ils sont plus rapprochés des comptables et ils peuvent mieux se renseigner que la Cour qui réside à Paris.

On leur reproche de trop se reposer sur l'examen qui se fait dans les bureaux de la préfecture (1), mais on peut espérer qu'il en serait autrement, si, comme nous le proposerons, leurs membres avaient moins à faire et étaient plus sévèrement recrutés.

Il faut, en outre, remarquer que ces comptes, avant

(1) L'idée n'est pas nouvelle : en 1872, M. Lefèvre-Pontalis lui faisait une place dans son rapport et il citait à l'appui de son dire une instruction du Ministre de l'Intérieur qui, tout en constatant ces faits, en réprovoque l'existence mais paraît incapable de les empêcher de se produire (*V. Bull. du Min. de l'Intér.*, 1869, p. 378).

d'être adressés à la préfecture, ont déjà été vérifiés par les receveurs des finances et examinés par les conseils municipaux ou par la Commission administrative des établissements publics (1).

d) **Établissements dangereux, insalubres, incommodes** (2). — L'intervention des pouvoirs publics dans la création d'industries considérées comme pouvant nuire à la sécurité et à la salubrité générales n'est pas nouvelle; elle est justifiée, en ce sens qu'il ne peut pas être permis de nuire à ses voisins et elle s'est toujours manifestée par un droit d'autorisation qui a appartenu, suivant les époques, à des autorités différentes.

Sous l'ancien régime, cette attribution rentrait dans les pouvoirs très étendus des parlements en matière de police.

Pendant la période révolutionnaire, il n'y eut aucune règle précise : les municipalités étant seules juges de ces affaires, les solutions différaient selon les gens et selon les lieux.

Le décret du 15 octobre 1810 peut être considéré comme une très grande amélioration de ce qui avait existé précédemment, aussi, depuis cette époque, n'y a-t-on pour ainsi dire apporté aucune modification (3).

(2) Cf. LEFÈVRE-PONTALIS.

(2) V. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 337.

(3) Notons cependant le décret-loi du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative qui, du reste, n'a introduit que des changements de détail au point de vue des conditions de l'autorisation.

Le décret divise les industries en trois classes suivant le degré de danger et d'insalubrité qu'elles présentent, celles de la première classe étant considérées comme les plus nuisibles. Pour leur création, des formalités leur sont imposées, elles diffèrent suivant la classe (1), toutefois l'une d'entre elles leur est commune, c'est l'autorisation administrative et elle doit émaner du Préfet pour les deux premières classes et du sous-préfet pour la troisième.

La décision qui est prise peut donner lieu à une réclamation, et c'est ici que nous rencontrons l'intervention des tribunaux administratifs.

Quand l'autorisation est refusée, l'industriel peut se trouver lésé, il doit porter sa demande devant le Conseil d'Etat, si son établissement appartient à la première ou à la seconde classe, et, s'il fait partie de la troisième, devant le Conseil de préfecture.

Quand l'autorisation est accordée, les tiers qui croient avoir à s'en plaindre peuvent formuler leurs griefs devant le Conseil de préfecture ; il est compétent pour toutes les classes et il statue sauf appel au Conseil d'Etat. Quoiqu'aucun délai ne soit fixé par le décret de 1810, le Conseil d'Etat rejette le pourvoi quand il est formé plus de trois ans après la

(1) Quand, par exemple, il y a opposition à la création d'un établissement de la première classe, le préfet, avant de statuer, doit prendre l'avis du Conseil de préfecture ; cette formalité n'est pas imposée dans les autres cas.

création de l'établissement, mais il s'agit seulement d'un délai de jurisprudence et non d'un délai légal (1).

Il y a aussi place dans ces matières pour l'intervention des tribunaux judiciaires, ils seront chargés d'allouer des dommages-intérêts aux voisins quand l'industrie, même autorisée, leur causera préjudice dans son fonctionnement.

Ces différents recours possibles forment autant de garanties pour les industriels et pour les tiers ; disons de suite qu'il y a peu de matières où les droits individuels sont mieux protégés.

L'arrêté par lequel l'autorité administrative accorde ou refuse sa permission est une mesure de police prise en vue de l'intérêt général. Il est impossible qu'un particulier puisse prétendre qu'un droit lui appartenant ait été lésé, nous ne pouvons nous trouver qu'en face d'un intérêt froissé. En toute autre circonstance, celui qui estimerait que l'arrêté lui porte préjudice, pourrait seulement en demander le retrait soit par la voie gracieuse, soit par la voie hiérarchique, soit encore en exerçant un recours pour excès de pouvoir. Il faut donc reconnaître que nous sommes en présence d'une mesure exceptionnelle et comme elle est de nature à procurer une plus

(1) Il existe un autre moyen d'essayer d'empêcher la création de l'établissement, c'est d'intervenir au cours de l'enquête qui est faite avant que l'autorisation ne soit donnée, mais en général, on n'en profite pas et on préfère attendre : « Quand le mal est fait on réclame » (Cf. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 339).

grande somme de garanties aux particuliers, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu d'y renoncer.

La plupart de ceux qui demandent la suppression des Conseils de préfecture ne pensent pas comme nous ; ils préfèrent, disent-ils, revenir aux stricts principes de notre droit : M. Lefèvre-Pontalis proposait pour les deux premières classes de faire accorder l'autorisation par le Ministre, pour la troisième par le Préfet avec appel au Ministre qui, dans les deux cas, devrait prendre l'avis du Conseil d'État.

M. Chevillon ne change rien à ce qui existe relativement au personnel qui autorise, mais il propose le recours par la voie hiérarchique ordinaire devant l'Administration.

M. Morlot, qui supprime les Conseils de préfecture, conserve cependant le recours contentieux, mais il devra être porté dans tous les cas devant le Conseil d'État (1).

C'est la solution qu'avait préconisée M. Milcent dès 1872.

Nous pensons, nous aussi, qu'il y aurait lieu d'introduire plus d'homogénéité dans ces matières en les faisant juger au premier degré, dans tous les cas, par le Conseil de préfecture, et en appel, par le Conseil d'État.

(1) La compétence du Conseil d'État pouvait se justifier sous l'empire du décret de 1810, car, pour la première classe, l'autorisation était donnée par le chef de l'État ; mais le décret du 25 mars 1852 a transféré cette attribution au préfet.

Cette solution ne présenterait pas d'inconvénients si l'on organisait, conformément à notre désir, des Conseils régionaux de préfecture qui ne se mêleraient en aucune façon à l'administration active. Elle serait, au contraire, susceptible de soulever des difficultés avec le système actuel et leur participation dans les questions d'établissements dangereux et insalubres donne précisément naissance à de graves critiques que nous avons déjà exposées (1).

La réforme que nous proposons contribuerait à décharger les rôles du Conseil d'Etat et, dans beaucoup de cas, elle aboutirait à la solution plus prompte des procès. Cela peut être affirmé avec certitude, tout au moins en ce qui concerne les établissements de la première et de la seconde classes, quand des recours sont formés contre le refus d'autorisation.

Il est permis d'espérer dans l'intérêt des industriels que le délai de trois ans accordé aux tiers pour s'opposer à l'autorisation lorsqu'elle a été accordée, sera encore réduit par le Conseil d'Etat.

e) **Logements insalubres** (2). — La loi du 13 avril 1850 permet aux Conseils municipaux d'instituer une commission des logements insalubres. Peu de communes ont usé de la faculté qui leur était donnée et on peut dire que cette institution ne fonctionne vraiment bien qu'à Paris, où annuellement 2,000 à

(1) V. p. 32.

(2) V. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 341.

2,500 affaires de ce genre sont soumises au Conseil municipal.

La Commission est chargée de faire des enquêtes sur les logements dont l'insalubrité lui est signalée et elle transmet à l'assemblée municipale le résultat de ses travaux. Le Conseil, ainsi renseigné, peut : soit ordonner l'assainissement, s'il est possible, soit défendre de louer le logement s'il ne peut pas être assaini. Toutefois cette interdiction n'est que provisoire.

Le propriétaire des locaux visés par cette interdiction peut en appeler devant le Conseil de préfecture.

Cette attribution de compétence est conforme aux règles générales du Contentieux administratif. Nous sommes en face d'un acte individuel d'autorité pouvant violer le droit d'un propriétaire ; c'est une garantie indispensable qu'on ne pourrait pas supprimer. Nous n'en voulons pour preuve que le maintien de cette disposition dans le projet de réforme de la loi de 1850 soumis aux Chambres en 1893. Malgré son dépôt déjà ancien, il y a malheureusement lieu de craindre que la nouvelle loi sur la santé publique ne prenne corps que dans un délai très éloigné. Les différents articles en ont été votés en seconde lecture, au Sénat, dans la séance du 24 mai de cette année, sauf l'un d'entre eux qui a été renvoyé à la Commission des finances, pour qu'elle indique quelles charges pécuniaires la nouvelle loi entraînerait pour l'État. La réforme est donc ajournée de nouveau ; mais pour ce qui nous occupe, ce retard

a peu d'importance, car, comme nous l'avons dit plus haut, la garantie qui existe actuellement a été maintenue. L'art. 13 est ainsi conçu : « Un recours est ouvert aux intéressés contre l'arrêté du maire devant le Conseil de préfecture, dans le délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté. Le recours est suspensif ». Notons en terminant que c'est là un des très rares exemples où une demande formée devant une juridiction administrative ait un effet suspensif.

f) Biens communaux (1). — Cette matière ne donne lieu à l'intervention des Conseils de préfecture que dans des cas peu nombreux, elle présente plutôt un intérêt historique.

Les biens communaux étaient très développés sous l'ancien régime, leur partage immédiat entre les habitants fut ordonné par la loi du 14 août 1792 (2) ; au lieu d'être obligatoire, il devint simplement facultatif par une loi du 10 juin 1793 qui réglait en outre la façon dont on devrait procéder quand le partage aurait lieu. La loi du 21 prairial an IV suspendit les partages et depuis cette époque aucun changement n'a été apporté à la législation, elle a même été confirmée par un avis du Conseil d'État du 21 février 1838.

Toutefois, le partage de la propriété de ces biens

(1) V. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 496.

(2) Les bois échappèrent à cette disposition. Ils sont soumis au régime forestier quand leur étendue permet de les aménager.

est seul prohibé, il reste possible pour les fruits des communaux qui subsistent encore (1).

Cette répartition peut s'opérer de trois façons différentes :

La jouissance en commun ; chacun profite dans une mesure déterminée de l'ensemble des biens.

L'allotissement ; des lots sont attribués à chaque individu pour qu'il en perçoive les revenus ;

Le partage des fruits ; il y est procédé par le Conseil municipal, qui se charge de l'entretien et de la culture.

Le Conseil municipal joue un grand rôle dans ces affaires, c'est lui qui détermine le mode de partage et la liste des ayants droit. Ses décisions ne sont cependant pas irrévocables, et celui qui se croit lésé peut toujours demander au Conseil lui-même de modifier ses premières dispositions.

Si la réclamation est repoussée et que la contestation porte sur le mode de partage, la difficulté peut être portée devant le Conseil de préfecture et en appel devant le Conseil d'Etat.

Sont, au contraire, de la compétence judiciaire, les procès relatifs à l'inscription sur les listes. Il s'agit, en effet, ici, de questions d'état, de domicile, de nationalité, et il semble bien qu'il est juste de procéder ainsi, par analogie avec ce qui se passe pour les contestations concernant l'inscription sur les listes électorales.

(1) Cette opinion n'est pas admise par tous les auteurs, mais pratiquement elle est résolue dans le sens que nous indiquons.

Quant aux questions d'aptitudes personnelles à bénéficier du droit de jouissance, elles sont revendiquées par les deux ordres de juridiction. Il serait à souhaiter que le Tribunal des Conflits, qui n'a pas été appelé à statuer depuis 1850, fût consulté de nouveau.

Il y a peu de chances pour qu'une solution intervienne, car les procès de cette nature sont fort rares, et c'est pour cette même raison que la question échappe le plus souvent à l'attention de ceux qui s'occupent des Conseils de préfecture. La plupart n'en parlent pas. « La matière est à peu près épuisée, dit M. Milcent » et voyant dans l'intervention du Conseil de préfecture un arbitrage plutôt qu'un jugement, il ne s'oppose pas à le laisser remplacer dans ces fonctions ; mais pour les attribuer, il hésite entre la Commission départementale et les tribunaux.

M. Morlot propose de revenir aux principes généraux de notre droit. Sa formule est forcément très large, car elle s'applique à toutes les affaires qu'il reconnaît ne pas pouvoir donner aux tribunaux judiciaires. Quand le litige naîtrait d'une réclamation contre un acte de l'administration lésant un droit particulier, il y aurait recours hiérarchique et, en cas de silence ou de refus, recours au Conseil d'État.

Dans l'espèce, ce procédé ne paraît guère applicable : il faudrait se borner à s'adresser au Conseil municipal car il n'y a pas de hiérarchie juridictionnelle entre les assemblées électives.

Nous croyons, pour notre part, que le système actuel ne présente pas d'inconvénients et qu'il doit être maintenu. Ceux que préconisent M. Morlot ou M. Milcent semblent assez difficiles à réaliser. La garantie qui existe est nécessaire pour sauvegarder le droit de jouissance des particuliers sur les biens communaux et il y a lieu de la conserver.

g). Affaires diverses. — Nous classons sous ce titre toutes les attributions contentieuses des Conseils de préfecture qui n'ont pas trouvé place dans cette étude, c'est ainsi, du reste, que ces affaires sont désignées dans les statistiques et leurs caractères très différents empêchent de les énumérer. Il faudra, selon leur nature, en opérer la répartition entre les tribunaux administratifs et judiciaires, sans perdre de vue la distinction que nous avons adoptée relativement aux actes de puissance publique et aux actes de gestion.

Ainsi établie, la compétence des Conseils de préfecture sera bien moins étendue qu'elle ne l'est actuellement, car, il faut remarquer que les contestations relatives aux travaux publics qui engendraient les procès les plus longs sont attribuées aux tribunaux judiciaires.

De cette diminution de travail nous croyons pouvoir tirer plusieurs conséquences.

Nous proposerons de diminuer le nombre des Conseils pour les transformer en tribunaux régionaux. Cette question sera étudiée ultérieurement.

Nous demanderons ensuite de faire de ces nouveaux organes les juges de droit commun en matière administrative.

Cette réforme est assez facile à réaliser et nous croyons qu'elle serait de nature à produire de bons effets :

1° Elle supprimerait tout d'abord les dernières attributions du Ministre en matière contentieuse et elle trancherait désormais toute difficulté sur le point de savoir qui des deux, du Ministre ou du Conseil d'État, est le juge de droit commun ;

2° En second lieu, les rôles du Conseil d'État seraient sensiblement déchargés, car il faudrait, toujours en s'inspirant du criterium que nous avons admis, lui enlever la connaissance des actes de gestion pour la donner aux tribunaux judiciaires, tandis que les actes de puissance publique viendraient accroître la compétence des juges administratifs du premier degré.

Le Conseil d'État aurait tout à gagner à cette transformation qui lui donnerait un caractère mieux défini que celui qu'il possède actuellement. Il cesserait de cumuler toutes les juridictions pour ne plus statuer que sur les appels et sur les recours pour excès de pouvoir (1).

3° Enfin cette réforme produirait un dernier résultat :

(1) L'art. 24 de la loi du 13 avril 1900 (BERTHÉLEMY, *Recueil cité*, p. 216) qui permet de diviser la section du contentieux en deux sous-sections pourrait être abrogé.

elle créerait en tout état de choses un double degré de juridiction pour les affaires administratives, ce qui actuellement n'existe pas dans beaucoup de circonstances.

Nous croyons que de ce fait un avantage réel serait acquis. Certains craignent cependant de voir ralentir la marche des débats, et dans un ordre d'idées opposé aux nôtres, voici les réformes qu'ils proposent.

M. Rouvier, partisan comme nous des Conseils régionaux, demande qu'ils jugent en dernier ressort certains procès afin d'en hâter la solution et notamment en matière d'élections municipales. Nous pensons, au contraire, que le double degré de juridiction est plus particulièrement nécessaire dans les contestations relatives à l'exercice des droits politiques; les candidats malheureux auront naturellement une tendance à accuser de partialité les juges qui prononceront sur les élections, ils pourront les trouver dominés par les influences locales, tandis que le Conseil d'Etat, statuant comme juge d'appel, ne pourra pas encourir les mêmes reproches.

On pourrait aussi, par analogie avec les tribunaux judiciaires, demander à supprimer l'appel d'une manière générale pour toutes les affaires n'excédant pas 1,500 fr. Une telle mesure frapperait la presque totalité des procès auxquels les contributions directes donnent naissance; or, dans l'état actuel, les plaideurs n'abusent pas de la faculté qui leur est laissée de

s'adresser à la juridiction supérieure et nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de la leur enlever.

Notons en outre, que la solution nouvelle ferait disparaître l'unité de jurisprudence, chaque Conseil pourrait avoir sa manière personnelle de trancher les contestations et c'est ce qu'on doit toujours chercher à éviter.

Il reste une dernière question à examiner : les tribunaux régionaux, juges de droit commun en premier ressort, auront-ils une compétence générale semblable à celle qu'on reconnaît actuellement au Conseil d'Etat ou une compétence locale, comme les Conseils contentieux des colonies, qui tout en étant aptes à juger l'ensemble des procès administratifs nés dans la colonie, ne sont cependant pas compétents pour trancher les difficultés qui intéresseraient l'Etat, comme, par exemple, les actions en responsabilité contre l'Etat, les pensions de retraites, les arrêtés de débet, etc. ? (C. d'Et., 13 sept. 1895, Carassus) (1).

A notre avis, tous les procès administratifs, qu'elle qu'en soit la nature ou l'importance, devraient être portés en première instance devant les tribunaux locaux ; cette mesure ne nous paraît pas devoir entraver la marche des affaires publiques, puisque le

(1) Les Conseils contentieux des colonies existent dans toutes les colonies, sauf l'Algérie qui a 3 Conseils de préfecture. Leur organisation est réglée par le décret du 5 août 1881. Ils sont formés par le Conseil privé, corps consultatif placé près du gouverneur et par deux magistrats de l'ordre judiciaire.

Conseil d'État resterait toujours juge en dernier ressort.

La solution intervenue au premier degré aurait l'avantage d'éclairer le débat, le procès instruit et jugé par des magistrats placés plus près du lieu où il aurait pris naissance, présenterait toutes les garanties désirables, surtout si, comme nous le disons d'autre part, le recrutement du personnel se fait dans des conditions plus sévères.

La réforme que nous proposons nous paraît donc utile à réaliser ; elle est souhaitée par beaucoup d'auteurs et il nous suffira, en terminant, de citer l'opinion de quelques-uns d'entre eux.

M. Ducrocq s'exprime ainsi : « Nous approuverions hautement une loi nouvelle qui attribuerait ce titre et cette compétence aux Conseils de préfecture » (1).

« Plus à portée du justiciable que le Ministre et le Conseil d'État, dit M. Maurice Block, le Conseil de préfecture l'emporte sur le premier par les garanties de la publicité des audiences et des observations orales, sur le second par l'économie et la rapidité de la procédure (2) ».

Cette opinion est également partagée par ceux qui se trouvent intimement mêlés à la vie même des Conseils de préfecture. Elle a été très bien développée dans un article écrit par M. Lavallée, commissaire du

(1) DUCROCQ, *op. cit.*, 7^e édit., II, p. 179.

(2) MAURICE BLOCK, *Dictionn. de l'Admin. franç.*, 4^e édit., 1898, p. 703.

Gouvernement près le Conseil de préfecture de la Seine (1). Nous devons reconnaître toutefois que ces différents auteurs se bornent à demander une compétence locale analogue à celle du Conseil Contentieux des colonies.

3. Attributions repressives.

Grande voirie. — C'est encore la loi de pluviôse qui donna aux Conseils de préfecture compétence sur ces questions en leur déférant « les difficultés qui pourraient s'élever en matière de grande voirie ». L'expression était très large et elle fut bientôt précisée par la loi du 29 floréal an X qui les chargea de statuer sur « les contraventions de grande voirie précédemment déferées aux tribunaux judiciaires » (2).

Les raisons de cette décision sont indiquées dans l'exposé des motifs de la loi de l'an X, elles sont d'ordre pratique, de même que celles qui avaient fait choisir la juridiction administrative pour le Contentieux des domaines nationaux.

On trouvait que les tribunaux ordinaires ne se montraient pas assez rigoureux et on pensait que les Conseils de préfecture feraient preuve d'une plus grande vigilance pour la conservation du domaine

(1) *La question du juge ordinaire en matière administrative* (Rev. gén. d'admin., 1887, III, p. 257).

(2) Notons aussi la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage, art. 17.

public : « Il est temps, au moment où l'ordre renaît, dit l'exposé des motifs, où les routes se réparent, se plantent, où les canaux se reconstruisent ou se font, de rendre à la police conservatrice une action sûre, prompte et sévère. Il faut que sans aller devant les tribunaux de police correctionnelle, auxquels la connaissance de ces délits est attribuée, ils soient réprimés par l'administration même, revêtue à cet effet d'un nouveau pouvoir réclamé par les circonstances et même par les principes » (1).

La raison de principe repose sur l'idée suivante (2) : Comme il s'agit du domaine national, les mesures qui tendent à sa conservation doivent être de la compétence administrative. On ajoute que ces attributions ne sont répressives que de nom, l'amende qui est prononcée peut être comparée aux amendes civiles ou fiscales, qui elles-mêmes n'émanent pas des tribunaux répressifs. Souvent même aucune amende n'est prononcée, et la loi exige seulement la cessation et la réparation des dommages. Le but principal de la répression est ici, dit-on, de remettre les choses en état.

Que faut-il répondre à ces arguments ?

Celui qui est basé sur la trop grande bienveillance des tribunaux judiciaires peut être écarté de suite, car il semble bien qu'aujourd'hui ils se montreraient plus rigoureux que les Conseils de préfecture, ils le

(1) *Moniteur*, 29 floréal an X.

(2) Cf. LAFERRIÈRE *op. cit.*, II, p. 631.

prouvent chaque jour dans la répression des contraventions de petite voirie.

Ils pourraient en outre appliquer des peines d'emprisonnement, ce que la juridiction administrative ne peut faire.

On peut même dire que la solution nouvelle serait plus rigoureuse pour les délinquants, et voici comment (1) : « Quand l'Administration juge, elle administre encore en ce sens qu'elle ne se borne pas à appliquer rigoureusement et en aveugle les règlements de police, elle apprécie s'il y a lieu de les appliquer, si telle contravention, quoique réellement constatée, exige une répression. Une semblable appréciation ne peut appartenir à l'autorité judiciaire qui doit se borner à constater le délit et à lui appliquer la peine. »

Essayons maintenant de répondre à l'argument basé sur le caractère spécial des biens composant la grande voirie (2). Ce qui constitue la grande voirie forme une partie de la fortune nationale, elle appartient à tous et les atteintes qui y sont portées doivent, à notre avis, être jugées comme toutes les autres dégradations du domaine national, c'est-à-dire par l'autorité judiciaire. Quand l'état poursuit la répression des contraventions qui ont été commises, il le fait en qualité de gardien

(1) Cf. L. MILCENT, *loc. cit.*

(2) Cette notion est aujourd'hui très développée. On comprend sous ce nom les routes ainsi que les rues de ville ou de village qui y font suite, les rues de Paris, les voies ferrées, les rivages de la mer, les ports, les rivières navigables, les canaux de l'État (Cf. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 441).

de la fortune publique, il procède dans ce cas à un acte de conservation, de gestion des biens qui la composent et on ne voit pas comment la puissance publique pourrait y être engagée. S'il en est ainsi, la compétence administrative doit être écartée.

Du reste, ce caractère répressif, quoiqu'exceptionnel, convient mal à la juridiction des Conseils de préfecture, tandis qu'il est de l'essence même des tribunaux, qui sont déjà appelés à statuer sur les contraventions de petite voirie. Nous ne voyons pas d'obstacle à la réalisation de cette réforme.

Elle constituera tout d'abord une simplification (1), car il y a des cas où la notion de grande et petite voirie est assez confuse. Elle fera disparaître l'anomalie qui existe aujourd'hui en matière d'anticipation sur les chemins vicinaux : la démolition est ordonnée par le Conseil de préfecture, tandis que l'amende est prononcée par l'autorité judiciaire.

La modification de notre législation dans le sens que nous indiquons est souhaitée par un grand nombre de ceux qui se sont occupés de ces questions (2).

Parmi les différentes solutions de détail, nous adopterons celle que préconise M. Morlot :

Les tribunaux correctionnels appliqueraient les peines portées dans les lois ou, à leur défaut, celles de

(1) La loi de 1834, dit M. Berthélemy, fait une répartition, entre les deux ordres de juridiction, des infractions qu'elle prévoit. Malheureusement cette répartition a été conçue sans aucune logique » (BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 421).

(2) V. Baudot, Chevillon, Colfavru, Rouvier, Morlot, Milcent.

la loi du 23 mars 1842 (1). Le juge aurait dans tous les cas la possibilité de disposer de l'art. 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes. La loi de sursis serait applicable et on se conformerait ainsi au désir manifesté dans la récente proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre (2).

Nous avons ainsi fini d'étudier les matières qui appartiennent actuellement à la juridiction des Conseils de préfecture, et peuvent à notre avis être transférées aux tribunaux judiciaires. Leur nature impose cette solution.

Nous savons qu'il en est d'autres, au contraire, qui constituent des actes où la puissance publique est engagée ; ce sont des opérations administratives et les contestations auxquelles elles donnent lieu, ne peuvent pas être examinées par les juridictions ordinaires, c'est ce que nous avons essayé de prouver dans les chapitres précédents.

(1) Loi relative à la police du roulage.

(2) Proposition de loi tendant à permettre aux Conseils de préfecture d'appliquer la loi Bérenger, 2 avril 1900.

TROISIÈME PARTIE

ORGANISATION

1° Les nouvelles juridictions. — Leur nom. — Leur nombre.

Jusqu'ici, quand nous avons parlé des tribunaux dont nous demandons la création, nous les avons indifféremment appelés Conseils régionaux et même Conseils de préfecture. Nous tenons, avant de poursuivre cette étude, à leur donner un nom qui concorde avec leurs fonctions.

Nous avons supprimé leurs attributions administratives et il en résulte que le titre de Conseil ne leur convient plus. Nous avons ensuite indiqué que l'élimination de certaines affaires devait, à notre avis, entraîner une diminution du nombre de ces tribunaux. Il n'y en aura donc plus autant que de départements, leur siège cessera d'être dans chaque chef-lieu, ce ne seront donc plus des Conseils de préfecture. Nous pensons qu'on pourrait les appeler tribunaux d'administration, c'est un terme assez général, qui, à nos yeux, s'harmonise suffisamment avec leur caractère nouveau de juges de droit commun en matière administrative.

Quel sera le nombre de ces tribunaux ? Nous avons sensiblement réduit leurs attributions contentieuses, il faut ajouter que depuis la loi du 6 décembre 1897, beaucoup de contestations relatives aux contributions directes et aux taxes assimilées sont tranchées par le directeur des contributions directes (1). Nous nous sommes rendu compte des différences qui en sont résultées, en consultant les statistiques obligeamment mises à notre disposition au Ministère de l'Intérieur ; il ne faudrait pas toutefois en tirer des conséquences trop absolues, car les documents fournis par chaque département ne sont pas toujours rigoureusement

(1) Citons seulement quelques exemples :

1899 (Seine). — *Taxes assimilées :*

Affaires jugées par le Conseil de préfecture.....	24
Affaires jugées par le directeur des Contributions directes...	3.804

1900 (Seine). — *Contributions directes :*

Affaires jugées par le Conseil de préfecture.....	6.480
Affaires jugées par le directeur des Contributions directes...	6.679

Taxes assimilées :

Affaires jugées par le Conseil de préfecture.....	828
Affaires jugées par le directeur des Contributions directes...	3.616

1900 Cantal. — *Contributions directes :*

Affaires jugées par le Conseil de préfecture.....	488
Affaires jugées par le directeur des Contributions directes..	445

Taxes assimilées :

Affaires jugées par le Conseil de préfecture... ..	116
Affaires jugées par le directeur des Contributions directes...	345

1900 Charente-Inférieure. — *Contributions directes :*

Affaires jugées par le Conseil de préfecture....	2.496
Affaires jugées par le directeur des Contributions directes...	2.056

exacts. Bien des fois il n'y est pas tenu compte des modifications apportées par la nouvelle loi (1).

La diminution du nombre des ressorts s'impose donc, elle aura en même temps l'avantage d'empêcher toute restauration des attributions administratives qui nuisent tant au caractère juridictionnel des Conseils de préfecture. Or, la tentation serait assurément très forte, et les législateurs actuels n'y résisteraient sans doute pas mieux que leurs devanciers, si un tribunal était organisé dans chaque département.

On peut dire que la première proposition ayant pour but de créer des tribunaux régionaux fut formulée en 1887, par M. Rouvier (2).

Il fixait leur nombre à 22 et ils étaient formés par la réunion de 3, 4 ou 5 départements. « On a pris pour élément principal de la délimitation, disait le projet, le nombre des affaires sur lesquelles les Conseils de préfecture auront à statuer », et il ajoutait en terminant : « Les circonscriptions des nouveaux ressorts ont été, au surplus, déterminées en tenant

(1) Dans l'état statistique adressé au Ministère de l'Intérieur par le département de la Sarthe, se trouve en note une mention qui s'applique à beaucoup d'autres départements. Elle est ainsi conçue : Les chiffres contiennent à la fois les décisions prononcées par le Conseil de préfecture, par le préfet et par le directeur des Contributions directes (L. 6 décembre 1897). La disposition du tableau et l'insuffisance des renseignements que possède le greffe, ne permettent pas de faire la distinction.

Déjà, en 1881, on trouve indiquée la tendance à ramener le nombre des Conseils de préfecture à celui des cours d'appel (SAINT-GIRONS, *Essai sur la séparation des pouvoirs*, p. 489 et s.).

(2) Dans un ordre d'idées tout à fait opposé, Macarel, en 1828, demandait des Conseils de sous-préfecture (*Trib. admin.*, p. 93).

compte aussi exactement que possible des facilités de communications ».

Le projet fut très critiqué. Certains, tout en consentant à la réforme, trouvèrent la division mal établie (1). Le Conseil d'Etat consulté formula un avis défavorable (2), qu'il est utile de connaître et de discuter parce qu'il domina les travaux des réformateurs qui suivirent. Il résuma ses objections dans quatre paragraphes où il examinait :

1° Si cette organisation nouvelle est conforme aux principes mêmes de l'institution des Conseils de préfecture.

L'organisation administrative, dit le Conseil d'Etat, est basée sur le département et il est normal de faire juger le Contentieux administratif départemental par un tribunal ayant le même ressort. En outre, cette transformation ferait perdre aux Conseils de préfecture leur caractère en les dépouillant d'une partie essentielle de leurs attributions.

Nous pensons que la règle d'après laquelle le Contentieux départemental doit être jugé dans le département n'a rien d'absolu ; qu'il nous suffise de rappeler l'ensemble des affaires qui sont portées en premier ressort devant le Conseil d'État.

La suppression des attributions administratives visée dans la seconde partie du paragraphe est considérée

(1) V. DUCROUX, *op. cit.*, 7^e édit., I, p. 187 ; II, p. 203.

(2) Avis du 2 août 1888 ; — Rapporté dans la *Rev. gén. d'admin.*, 1888, III, p. 216.

par nous comme un perfectionnement et nous avons suffisamment insisté sur ce point.

2° Si elle répond aux nécessités d'une bonne administration de la Justice et si elle constitue en réalité un avantage, soit pour les particuliers, soit pour l'Administration.

Le Conseil d'État estime qu'en raison du chiffre des affaires à juger, le nombre des Conseils n'est pas trop grand ; la réforme éloignerait le justiciable de ses juges, enfin, la suppression de l'appel dans certains cas serait mauvaise.

Sur le dernier point, nous sommes en conformité d'opinion avec le Conseil d'État, mais il n'en est pas de même pour les autres. Si, dirons-nous, les affaires actuellement jugées chaque année sont suffisantes pour 86 Conseils, comme nous avons sensiblement diminué leur compétence ainsi que leurs attributions, il est logique de réduire leur nombre, sous peine d'avoir des magistrats inoccupés.

Nous devons reconnaître que la réforme éloigne le justiciable de ses juges, mais il ne faut pas oublier que devant ces tribunaux la procédure est essentiellement écrite, la preuve en est dans la faible proportion des procès dans lesquels les parties demandent à présenter des observations.

3° Si elle peut facilement être mise en pratique.

Le Conseil d'État ne le pense pas à cause de l'éloignement et de la difficulté qui en résulterait pour les enquêtes.

Cette critique, qui peut presque être confondue avec la précédente, est certainement douée d'une grande force. Elle pouvait bien s'appliquer au projet Rouvier, qui était basé sur le nombre d'affaires à juger et trop accessoirement, « au surplus » y disait-on, sur les facilités de communications.

Ne peut-on pas observer cependant que les ressorts des cours d'appel embrassent, eux aussi, plusieurs départements. Celui de Paris en comprend 7, et quand ces tribunaux furent créés, on a certainement tenu un plus grand compte de l'importance des villes où on les établissait que des routes qui les traversaient.

4° Si elle réalise une économie notable.

Quoique le projet l'affirme, le Conseil d'Etat ne pense pas qu'il en soit ainsi, surtout à cause des frais accessoires que causera l'éloignement.

Le souci des économies à réaliser hante l'esprit de tous les législateurs qui s'occupent de ces questions ; qu'ils réforment ou qu'ils suppriment les Couseils de préfecture, leur suprême argument s'appuie toujours sur les dépenses très minimales qu'entraînera la mise en œuvre de leur projet.

Nous pensons que de telles considérations ne doivent pas avoir trop d'influence dans ces débats et nous ne pourrions pas dire exactement quels frais entraînera notre plan de réforme. M. Barthou annonce 400,000 fr. d'économies, comme les traitements que nous adoptons diffèrent peu de ceux qu'il indique,

nous pouvons dire que notre système dégrèvera le budget. Mais, d'un autre côté, nous pensons qu'il faudrait avoir un nombre de tribunaux supérieur à 18, chiffre auquel s'arrête M. Barthou, et ce serait là une source de dépenses supplémentaires qui, en fin d'analyse, seraient peut-être compensées par les bénéfices réalisés par l'État sur les affaires que nous renvoyons aux tribunaux judiciaires sans les dispenser des frais habituels.

Les critiques formulées par le Conseil d'État ne tardèrent pas à produire leur effet. En 1891, M. Constans déposa, au nom du Gouvernement, un projet de loi où il introduisait quelques modifications de détail à l'état de choses actuel, sans toutefois rien changer à l'organisation par département.

Une Commission fut nommée à la Chambre, elle approuva le projet et son rapport fut voté (1). Mais le projet ne vint pas en discussion au Sénat.

En 1896 M. Barthou émit un nouveau projet qui, comme nous l'avons dit, tout en tenant compte au premier chef des facilités de communications, réduisait à 18 le nombre des Conseils. Ce chiffre a été assez généralement considéré comme insuffisant et on a demandé qu'il fût augmenté (2).

(1) Rapport Krantz sur l'organisation des Conseils de préfecture, 1892 (*J. off.*, Documents, p. 631 ; Débats, p. 1695).

(2) M. Michoud, en 1897, propose 36 Conseils ; M. Bluzet demande une augmentation sans fixer de chiffre (*Rev. gén. d'admin.*) ; M. Em. Bernard, dans sa thèse ayant même objet que la nôtre, est favorable à 40 Conseils.

Nous croyons ces critiques fondées et, par exemple, le tribunal siégeant à Paris, qui embrasse cinq départements, nous paraît avoir un ressort trop étendu. Nous voudrions que, composé de juges éminents, il pût s'adonner avec le plus grand soin à l'examen de toutes les affaires afin que sa jurisprudence servît de prototype aux autres tribunaux.

Voici la liste des 21 tribunaux à laquelle nous nous sommes arrêtés, nous avons tenu compte avant tout des facilités de communications et en second lieu du nombre des affaires à juger :

Paris : Seine ;

Lille : Nord, Pas-de-Calais ;

Amiens : Somme, Seine-Inférieure, Oise, Aisne ;

Caen : Calvados, Manche, Orne, Eure ;

Versailles : Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Eure-et-Loir ;

Châlons-sur-Marne : Marne, Ardennes, Meuse, Meurthe-et-Moselle ;

Rennes : Ille-et-Vilaine, Finistère, Côtes-du-Nord, Morbihan ;

Angers : Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Loire-Inférieure ;

Orléans : Loiret, Loir-et-Cher, Cher, Nièvre ;

Troyes : Aube, Yonne, Côte-d'Or, Haute-Marne ;

Vesoul : Haute-Saône ; Vosges, Doubs, Belfort ;

Poitiers : Vienne, Vendée, Deux-Sèvres, Indre ;

Limoges : Haute-Vienne, Creuse, Corrèze, Lot ;

Clermont : Puy-de-Dôme, Allier, Loire, Haute-Loire, Cantal;

Lyon : Rhône, Saône-et-Loire, Jura, Ain, Haute-Savoie;

Bordeaux : Gironde, Charente-Inférieure, Charente, Dordogne, Lot-et-Garonne;

Auch : Gers, Landes, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne;

Toulouse : Haute-Garonne, Tarn, Ariège, Aude, Pyrénées-Orientales;

Nîmes : Gard, Hérault, Aveyron, Lozère, Ardèche;

Marseille : Bouches-du-Rhône, Vaucluse, Basses-Alpes, Var, Alpes-Maritimes;

Grenoble : Isère, Savoie, Drôme, Hautes-Alpes.

Nous ne changeons rien à ce qui existe en Corse, à cause de sa situation, ni en Algérie parce que pour cette colonie, les documents font défaut.

Il est évident que cette répartition des tribunaux d'administration ne répond pas d'une façon absolue à la critique portant sur l'éloignement formulée par le Conseil d'État, mais nous ne croyons pas que le nombre des ressorts puisse être augmenté d'une façon utile.

Le mieux est de chercher un remède à l'inconvénient dans la mesure où il subsiste et voici ce que nous proposons :

Comme notre système porte surtout préjudice à ceux qui ne peuvent pas se déplacer eu égard à la

modicité de leur fortune, on pourrait, dans les contestations où un intérêt pécuniaire minime est engagé, faire trancher la difficulté par un seul juge.

Deux fois par an, à 6 mois d'intervalle, le Tribunal enverrait un de ses membres dans chaque chef-lieu d'arrondissement.

Ce délégué aurait, en règle générale, le droit de statuer seul sur les procès où la somme engagée serait inférieure à 100 francs. Il conserverait la faculté de réserver pour l'examen du Tribunal tout entier, les questions dont la solution lui paraîtrait particulièrement délicate, par analogie avec la règle qui s'applique pour les affaires portées devant la section du Contentieux du Conseil d'État. Il ne pourrait, en outre, statuer que sur les demandes qui lui seraient présentées ; les particuliers conserveraient ainsi toujours le droit d'être jugés par la voie ordinaire.

Ce procédé, très simple, trouverait son application naturelle en matière de contributions directes et même pour toutes les autres affaires, mais il devrait être écarté des contestations électorales, car nous estimons plus prudent de les soumettre en toutes circonstances à l'ensemble du tribunal et non à un seul juge qui pourrait trop facilement être accusé de partialité.

Nous adopterons une composition uniforme pour les tribunaux d'administration, ils auront trois juges titulaires, dont le président, deux juges suppléants, et un membre du ministère public. Comme les sièges

sont établis dans des villes d'importance différente, et comme le nombre des affaires qui leur seront soumises ne sera pas partout égal, il y aura lieu, en tenant compte de ces deux éléments, de les diviser en deux classes, tout en conservant le système des classes personnelles, afin de permettre l'avancement sur place (1).

A Paris, le nombre des affaires exige un président 6 membres, et trois suppléants ainsi que 3 commissaires du Gouvernement.

Nous proposons d'adopter les traitements suivants, selon la classe et la fonction :

Présidents: 6,000 et 7,000 fr. ; à Paris, 15,000 fr. (2);

Juges titulaires : 4,000 et 5,000 fr. ; à Paris, 10,000 fr. ;

Juges suppléants : 1,500 fr. ;

Commissaires du gouvernement : 4,000 et 5,000 fr. ; à Paris, 7,000 fr.

Enfin la réorganisation rendra nécessaires les mesures suivantes :

Les conseillers qui ne trouveraient pas place dans les nouveaux tribunaux recevraient une indemnité égale à une année de leur traitement (3).

Les frais qu'entraîneraient l'installation et l'entretien du tribunal seraient à la charge des départements soumis à sa juridiction.

(1) Cette répartition est impossible à établir actuellement étant donnée l'insuffisance des statistiques, il faudrait pour quelques années se contenter de placer les tribunaux de première classe dans les grandes villes.

(2) Ils reçoivent actuellement 20,000 fr.

(3) Cf. Projets Rouvier et Barthou.

Il y aura près de chacun d'eux un secrétaire-greffier et plusieurs commis greffiers nommés par le préfet du département où siègera le tribunal. Ils compteront dans le cadre des employés de cette préfecture (1).

2° Recrutement.

Nulle limite d'âge n'était fixée par la loi de pluviôse pour le recrutement des conseillers de préfecture et on leur appliqua la règle générale contenue dans la constitution du 5 fructidor an III, qui exigeait des fonctionnaires qu'ils eussent 25 ans. Aucune condition d'aptitude ne fut imposée ; il suffisait, disait le texte, d'être Français. Cet état de choses se prolongea jusqu'en 1865.

Il fallut, en vertu de la loi du 21 juin pour être conseiller : avoir vingt-cinq ans accomplis, être licencié en droit, ou bien avoir rempli pendant 10 ans au moins des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou encore avoir été pendant le même temps membre d'un Conseil général ou maire. Depuis lors cette règle n'a pas cessé de s'appliquer.

Les différents projets de réforme s'occupent de la question ; en principe, ils imposent tous la licence en droit, mais permettent d'y suppléer en se contentant d'un stage dans une fonction publique ; le plus géné-

(1) Cf. Projet Barthou.

ralement le délai de 10 ans est maintenu, mais M. Rouvier admettait même qu'il pût être réduit de moitié.

Nous repoussons, pour notre part, toute dispense résultant de l'exercice de fonctions publiques, la licence en droit nous paraît insuffisante et voici les raisons que nous avons de penser ainsi :

Une part importante des attributions qu'exercent les tribunaux d'administration est constituée par l'examen des comptes des communes et établissements publics ; or, nous croyons que jusqu'à ce jour il n'y a été procédé que très sommairement. Nous trouvons la preuve de ce que nous avançons dans des observations tirées des statistiques.

Certains Conseils statuent sur tous les comptes qui leur sont présentés dans l'année, d'autres n'en examinent aucun. Pour que pareil résultat puisse se produire, il faut bien admettre que dans l'un ou l'autre cas le contrôle n'est pas sérieusement exercé.

Parmi les Conseils qui prononcent un jugement sur les comptes, il en est qui les admettent pour ainsi dire d'un seul bloc, d'autres se montrent, au contraire, d'une très grande sévérité (1). Cette double remarque prouve bien l'exactitude de ce que nous avançons.

Ces faits anormaux ne proviennent sans doute ni de la faute ni de la négligence des conseillers ; ils

(1) Tel, par exemple, le département de la Loire qui, en 1900, rejette 1,332 comptes sur 2,213 qui lui sont présentés. Ces solutions rigoureuses se retrouvent chaque année dans le même département.

peuvent, croyons-nous, être attribués à d'autres causes : dans beaucoup de départements, le personnel a trop à faire, dans d'autres, étant donné le recrutement détectueux, il ne se trouve aucun membre du Conseil ayant des connaissances techniques suffisantes pour examiner avec compétence les comptes qui sont présentés.

C'est pourquoi nous voudrions que l'entrée de cette carrière ne fut ouverte qu'aux licenciés en droit, ayant satisfait à un examen spécial dans lequel le programme des matières administratives et de la comptabilité publique serait plus particulièrement développé.

Nous n'admettons aucune dispense résultant d'un stage dans les fonctions publiques, quoiqu'ainsi nous risquions d'avoir des juges moins initiés à l'administration active, mais, en revanche, ils seront mieux préparés au rôle uniquement juridictionnel qui sera le leur, surtout si l'on admet, comme nous le demanderons, la création de juges suppléants parmi lesquels seraient exclusivement choisis les juges titulaires.

Cette organisation permettrait d'abaisser à 23 ans l'âge exigé des suppléants et de maintenir celui de 25 pour les titulaires ; ce titre ne pourrait être acquis qu'après un stage minimum de deux années.

La nomination continuerait à être faite par le pouvoir exécutif qui choisirait parmi les candidats ayant passé l'épreuve avec succès, les résultats de cet examen étant proclamés sans classement.

Les conditions que nous imposons paraîtront peut-

être rigoureuses, mais ces exigences nous semblent légitimées par l'intérêt général et en même temps par la situation meilleure que nous faisons aux membres des tribunaux d'administration.

3° Présidence.

Au cours de la discussion qui précéda le vote de la loi du 28 pluviôse, la présidence du Conseil de préfecture par le préfet fut diversement appréciée : « Les juges le ramèneront aux intérêts des particuliers, disait Rœderer, il ramènera les juges à l'intérêt public et la justice sortira de leur rapprochement » ; « Je trouve, disait Gillet de l'Oise, que le préfet se mêle trop souvent et surtout avec trop d'influence aux juges du Contentieux » ; Danou l'accusait d'être juge et partie dans sa propre cause (1).

Les mêmes critiques furent souvent reproduites dans la suite, mais on essaya vainement de remédier à cet état de choses. En 1851, M. de Larcy proposait dans les affaires contentieuses de confier la présidence au doyen des conseillers (2).

Cette idée fut reprise par M. Boulatignier. La loi de 1865, qui reflète ses idées sur beaucoup de points, maintint cependant la présidence du préfet, elle décida

(1) *Moniteur*, an VIII, pp. 586, 607, 612.

(2) Rapport au nom de la Commission de l'administration intérieure sur le livre IV du projet de loi concernant les Conseils de préfecture (*Moniteur*, 13 juillet 1851).

toutefois que chaque année un vice-président serait nommé, et, depuis cette époque, aucune disposition nouvelle n'est venue modifier cette situation. En fait, le préfet n'use pas de son droit, les débats des Conseils de préfecture sont toujours dirigés par le vice-président, mais le titre du préfet subsiste toujours, il pourrait, s'il voulait, user de son droit et c'est une des causes pour lesquelles cette juridiction est le plus souvent critiquée.

En 1870, la proposition Josseau ayant pour but de faire disparaître cette mauvaise organisation, fut votée à l'unanimité par l'Assemblée législative, les événements qui suivirent empêchèrent le Sénat de se prononcer.

Au cours de la discussion de la loi de 1889 sur la procédure, M. Lacombe présenta un amendement qui visait le même résultat, mais il fut repoussé sur l'observation de M. Bourgeois, sous-secrétaire d'État au Ministère de l'Intérieur, qui fit remarquer que pareille mesure existait dans le projet gouvernemental soumis au Parlement.

Le projet Rouvier contenait, en effet, une disposition dans ce sens, elle fut reproduite par M. Constans, puis par M. Barthou.

Il va sans dire qu'avec la création de tribunaux régionaux la présidence du Préfet disparaît et cela constituera un des bons effets de cette réforme. Nous ne croyons pas que le système qui consiste à nommer

annuellement un vice-président doive être conservé, il vaudrait mieux que le titre ne fût pas éphémère mais définitif, nous voudrions un Président effectif et qui aurait de l'influence sur ses assesseurs puisqu'il cesserait d'être leur égal. Les présidents seraient choisis parmi les conseillers de première classe ayant 30 ans accomplis.

4° Incompatibilités. — Suppléants.

La loi du 28 pluviôse ne contenait aucune disposition sur ce point, ce fut l'arrêté du 19 fructidor an IX qui décida qu'au cas d'absence ou d'empêchement, les conseillers de préfecture seraient remplacés par des conseillers généraux et cette disposition est encore en vigueur.

Elle est critiquable à un double point de vue. Il était inutile qu'en l'an VIII le législateur retirât aux membres des assemblées départementales pris collectivement, l'exercice de la justice administrative, puis qu'en l'an IX le Gouvernement la leur rendait individuellement. En second lieu, quand les incompatibilités furent successivement créées, car il n'en existait aucune au début, il fut interdit aux conseillers généraux d'être conseillers de préfecture, or, nous savons que depuis l'an IX on les admettait comme remplaçants quand le Conseil n'était pas en nombre. Il est

curieux de constater que si les conseillers généraux sont incapables de siéger d'une façon régulière, ils ne semblent pas qualifiés pour prendre part même exceptionnellement, aux travaux des Conseils de préfecture (1).

A notre avis, les membres des tribunaux d'administration sont investis d'une fonction incompatible avec toute autre et cette solution contribuera à renforcer leur caractère de juges en même temps qu'elle leur permettra de se consacrer uniquement au rôle qui leur est confié.

L'incompatibilité, si elle est admise, entraîne nécessairement la création de juges suppléants qui, pour ne pas interrompre le cours des audiences, remplaceront les conseillers absents ou empêchés. Nous croyons que cette réforme soulèverait peu de critiques, car elle a été souvent réclamée (2) ; elle serait d'autant plus facilement admise qu'à notre avis, ces fonctions ne devraient être que faiblement rétribuées par analogie avec ce qui se passe dans l'ordre judiciaire (3).

5° Ministère public.

Le législateur de l'an VIII ne se préoccupa pas de savoir qui présenterait la défense des intérêts de l'État devant les juridictions qu'il créait et ce soin fut implicitement réservé au Préfet.

(1) Cf. *Rev. gén. d'admin.*, 1887, II, p. 151.

(2) V. Boulatignier, Constans, Barthou.

(3) V. Loi des finances, 23 avril 1900, art. 25.

La publicité des séances, faisait remarquer M. Boulatignier, entraîne, quand elle est admise, l'institution d'un ministère public, et il constatait le fait pour le Conseil d'État et le Tribunal des conflits. Il devait en être de même pour le Conseil de préfecture et la loi du 21 juin 1865, qui rendait publics les débats, confia aux secrétaires généraux le soin de représenter le pouvoir central (1).

Cette disposition de la loi est encore en vigueur et elle a été critiquée parcequ'elle mêle trop directement l'Administration à l'exercice de la Justice.

Avec le système des tribunaux régionaux, cette solution disparaît en même temps que la présidence du Préfet et on conçoit différentes manières de remplacer les secrétaires généraux.

Afin d'éviter la création de nouveaux fonctionnaires, on pourrait songer aux chefs de service de l'Administration départementale pour les charger de présenter les observations orales sur les affaires qui rentrent dans leurs attributions (2).

Ce procédé n'a pas besoin de retenir longtemps notre attention, les défauts qu'il présente sont trop sensibles : les chefs de service ont assurément des notions pratiques très développées, mais pour l'examen d'affaires contentieuses il faut d'autres connaissances qu'on ne trouverait peut-être pas chez eux ; ils

(1) Cette loi ne faisait, du reste, que reproduire et confirmer sur beaucoup de points le décret du 30 décembre 1862.

(2) V. Boulatignier.

seraient, en outre, constamment dérangés dans leurs occupations et les services publics en souffriraient.

Nous ne voyons pas non plus quel chef de service pourrait se présenter dans les procès relatifs aux élections, tandis qu'il n'y a pas de difficulté quand il s'agit de questions concernant le domaine, les travaux publics ou la voirie, mais nous avons précisément renvoyé aux tribunaux judiciaires l'examen de toutes ces affaires.

Un autre système consisterait à faire désigner par l'administration l'un des conseillers qui la représenterait.

Nous avons déjà critiqué l'institution des présidents choisis annuellement et on peut formuler ici les mêmes réserves. On se rend facilement compte de la situation singulière faite à ce conseiller obligé pour un temps déterminé à se dépouiller de sa qualité de juge. Les parties verraient en lui dans tous les cas le porte-parole de l'administration. Il est vrai que le même fait peut se produire devant les tribunaux judiciaires, mais cela n'arrive qu'exceptionnellement et il n'y a pas de juge spécialement désigné pour remplir cet office. On s'appuie encore sur l'exemple des maîtres des requêtes devant le Conseil d'Etat, mais ceux qui exercent ces fonctions ne sont pour ainsi dire investis d'aucune autre (1).

Si, devant les tribunaux d'administration, il fallait

(1) V. Boulatignier.

ainsi spécialiser le rôle d'un des juges, il serait bien plus simple, et c'est ce que nous admettons, de créer des fonctionnaires chargés uniquement de présenter la défense des intérêts de l'État. Cela existe déjà dans le département de la Seine (1), il suffirait donc de généraliser une mesure qui, jusqu'ici, n'a rencontré que des approbations.

Ces commissaires du Gouvernement devraient être âgés de 25 ans et licenciés en droit, l'épreuve spéciale que nous imposons aux membres du tribunal est inutile, puisque l'examen des comptes n'est pas fait en séance publique.

6° Inamovibilité.

Depuis l'an VIII, jamais la révocation des conseillers de préfecture n'a été soumise à aucune formalité : elle fut toujours prononcée par le pouvoir exécutif dont la décision est sans appel.

Diverses tentatives ont été faites pour assurer l'indépendance des juges administratifs, mais jusqu'à présent elles n'ont produit aucun résultat ; on s'appuie, pour maintenir le système actuel, sur le double caractère des Conseils de préfecture et cependant, même dans les travaux de ceux qui proposent de conserver cette institution telle qu'elle existe, nous trouvons des dispositions spéciales destinées à donner aux conseillers les garanties contre des destitutions

(1) A Paris, il y a 4 commissaires du Gouvernement.

injustifiées : M. de Larcy (1), demandait que la révocation ne fût possible qu'après avis du Conseil d'État ; en 1865, M. Boulalignier, dans son rapport, se ralliait à cette opinion après avoir examiné et rejeté les autres systèmes proposés. Leurs idées ont été souvent reprises par les auteurs qui se sont occupés de ces questions (2) ; quant aux projets soumis au Parlement, ils ne contiennent aucune mesure spéciale et ce silence s'explique par leur origine gouvernementale : on s'est montré jaloux de conserver l'influence du pouvoir exécutif.

Nous ne croyons pas à l'efficacité des différentes mesures que l'on indique et la seule disposition qui, à notre avis, soit compatible avec le caractère uniquement juridictionnel de nos tribunaux d'administration, consiste à faire bénéficier leurs membres des avantages de l'inamovibilité.

L'inamovibilité des juges administratifs a toujours été discutée avec passion, elle a, dans le passé, soulevé de vives controverses (3) et on peut dire que la question est loin d'être tranchée. Il est permis cependant de constater depuis quelques années un mouvement

(1) Rapport cité.

(2) V. notamment MM. Michoud, Bluzet. On trouve dans le répertoire Béquet une disposition spéciale : La révocation devrait être soumise à l'examen d'un Conseil supérieur de discipline, siégeant à Paris, et composé de membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur.

(3) V. Cormenin, Macarel, Aucoc.

en faveur de l'inamovibilité et c'est ce qui nous encourage à adopter la même manière de voir (1).

Nous allons énumérer les objections présentées par les adversaires de cette réforme et nous essayerons d'y répondre.

1° Le premier argument est fourni par ceux qui maintiennent aux Conseils de préfecture leurs attributions administratives; elles transforment, disent-ils, leurs membres en de véritables fonctionnaires, mêlés à l'administration active, et, il serait dangereux de leur donner trop d'indépendance.

La suppression de ces attributions, admise par nous, répond d'elle-même à l'objection; puisque les membres des tribunaux nouveaux seront des juges et rien que juges, il est inutile de les maintenir dans cet état de dépendance qu'expliquaient, peut-être, leurs doubles fonctions;

2° On dit encore que l'inamovibilité, si elle est accordée, supprimera toute distinction entre les tribunaux administratifs et ceux de l'ordre judiciaire; ce serait, ajoute-t-on, une grave atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs.

Il n'est cependant pas certain que cet indice soit suffisant pour établir une ligne de démarcation entre les deux juridictions et le critérium que l'on admet n'a rien d'absolu. Les juges de paix se rattachent

(1) Cf. Berthélemy, Jacquelin; *contra*: Hauriou, Taudière (Dufour révisé), Dueroq.

indubitablement à l'ordre judiciaire et cependant ils ne sont pas inamovibles, les membres de la Cour des Comptes jouissent, au contraire de cet avantage et personne ne conteste qu'ils fassent partie des tribunaux administratifs. Ce qui, à notre avis, distingue les deux ordres de juridiction, c'est le caractère spécial des affaires qui leur sont soumises. Comme nous l'avons dit dans notre introduction, le contentieux administratif ne doit pas être confondu avec le contentieux judiciaire, il existe entre eux une opposition bien marquée reposant sur la nature spéciale des contestations qui rentrent dans leur domaine respectif.

3° On ajoute, en s'appuyant sur l'argument précédent, que si l'État admet que les décisions qu'il prend puissent être contestées, du moins doit-il avoir le droit de ne les laisser soumettre qu'à des juges de son choix et sur lesquels il conserve une certaine influence. « L'amovibilité, dit M. Esmein, paraît ici une réserve légitime au profit du Gouvernement » (1).

Nous répondrons avec M. Michoud (2) : « Si l'État ordonne et permet qu'une question dans laquelle il est intéressé soit tranchée par un tribunal à la suite d'une discussion publique et contradictoire, c'est qu'il veut que cette question soit résolue conformément au droit en vigueur et uniquement par des raisons tirées de ce droit. »

(1) ESMEIN, *Elém. de droit constitutionnel*, pp. 339 et s.

(2) *Rev. gén. d'admin.*, loc. cit.

Nous ajouterons que certains pays étrangers, tout en s'inspirant de notre exemple pour créer des juridictions administratives, ont accordé à leurs membres le bénéfice de l'inamovibilité.

Est-il, du reste, prouvé que le Gouvernement resterait désarmé contre des juges qui, par pur parti pris, et cela ne se conçoit guère, tiendraient les pouvoirs publics en échec ? Il existe un Conseil supérieur de la magistrature et rien n'empêche de les y déférer. Il n'y a pas lieu de croire que ces intentions mauvaises animeraient l'esprit des juges administratifs plus que celui des magistrats judiciaires. Or, ceux-ci ont le pouvoir d'apprécier la légalité des règlements, c'est là un empiétement sur les attributions du pouvoir exécutif et on ne dit pas qu'ils en aient jamais abusé.

Nous avons ainsi fait connaître les arguments qui existent soit pour, soit contre l'inamovibilité et nous croyons fermement que ceux qui militent en sa faveur doivent l'emporter.

Le seul obstacle qui, à nos yeux, pourrait s'opposer à la réalisation immédiate de cette réforme, résulte de la subordination des tribunaux d'administration, composés de juges inamovibles, au Conseil d'Etat, dont les membres ne sont pas admis au bénéfice des mêmes avantages. La haute considération dont ils jouissent leur permet, il est vrai, la plus grande indépendance et ils en ont donné des preuves incontestables, mais notre désir serait qu'ils fussent eux-mêmes inamovibles.

Peut-être cette différence de situation fera-t-elle mieux admettre la réforme pour les tribunaux d'administration, peut-être aussi l'inamovibilité conférée à la juridiction inférieure entraînera-t-elle dans l'avenir la même faveur pour le Conseil d'Etat ?

CONCLUSION

Arrivés au terme de cette étude, nous allons résumer en peu de mots les idées qu'elle contient.

Beaucoup d'auteurs nous avaient devancés dans la voie que nous nous étions tracée, nous avons examiné leurs projets de réforme en les classant dans trois groupes différents.

A ceux qui demandaient la suppression de la juridiction administrative, nous avons répondu que cela nous paraissait impossible, étant donnés les fondements essentiels de notre législation. Il existe entre le Contentieux administratif et le Contentieux judiciaire une opposition de nature qui empêche absolument de les soumettre aux mêmes juges. Nous nous sommes, en outre, appuyés sur l'exemple des États étrangers.

A ceux qui semblaient se contenter de la disparition des Conseils de préfecture, tout en conservant le Conseil d'Etat, nous avons objecté que cette atteinte portée au tribunal administratif inférieur serait fatale à l'institution tout entière et, avons nous ajouté, il paraît bien difficile, sinon impossible, dans beaucoup de cas,

de transférer les attributions des Conseils de préfecture à d'autres autorités.

Nous restions en présence d'un dernier système dont les partisans demandent l'amélioration du régime actuel et non sa suppression. Ils proposent la création de tribunaux régionaux dépourvus de toute attribution administrative.

Cette solution nous a paru bonne, mais incomplète, et, après avoir examiné successivement les attributions des Conseils de préfecture, voici les conclusions auxquelles nous avons abouti :

Nous avons supprimé toute espèce de fonction ayant pour effet de mêler les membres de ces tribunaux à l'administration active, nous voulons qu'ils soient des juges et rien que des juges.

Nous avons étudié leurs attributions contentieuses selon qu'elles portaient sur des actes de gestion ou sur des actes de puissance publique.

Nous avons renvoyé les premières devant les tribunaux judiciaires en demandant que cette mesure fût étendue à toutes les contestations où la puissance publique n'est pas engagée et qui sont actuellement jugées par les tribunaux administratifs.

Le caractère répressif des procès de grande voirie nous a fait admettre pour eux la même solution.

Quant aux actes de puissance publique, ils échappent nécessairement à la compétence judiciaire. Nous voudrions que la connaissance des contes-

tations auxquelles ils donnent lieu soit attribuée aux tribunaux dont nous demandons la création et qui deviendraient ainsi les juges de droit commun en matière administrative.

Nous n'avons pas parlé de la procédure ; telle qu'elle est organisée par la loi du 22 juillet 1889, simple, rapide, économique, elle répond, croyons-nous, à tous les besoins. Il est juste d'en faire profiter toutes les affaires portées devant les Tribunaux d'administration. Nous jugeons équitable de soumettre à la loi commune les procès que nous renvoyons devant les tribunaux judiciaires et qui, jusqu'alors, avaient bénéficié d'une faveur inutile.

Ces différentes réformes entraînent une nouvelle organisation des Conseils de préfecture. Nous les avons transformés en Tribunaux d'administration dont la juridiction s'étend sur plusieurs départements (1). Nous avons augmenté les traitements en proposant un recrutement plus sévère. Toute immixtion du préfet a été supprimée. Le président, choisi parmi les juges titulaires, n'est plus nommé annuellement par le pouvoir exécutif mais définitivement. La qualité de membre d'un tribunal d'administration étant, à notre avis, incompatible avec toute autre fonction, la création de juges suppléants devient nécessaire. Enfin, dernière

(1) Exception faite pour la Seine.

réforme, nous avons demandé que les juges fussent inamovibles.

Telles sont les modifications que nous proposons d'apporter au système actuel, nous les croyons conformes aux intérêts de tous et aux principes de notre droit.

Vu :

Le Président de la Thèse,
BERTHÉLEMY.

Vu
Le Doyen,
GLASSON.

Vu :
et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

Attributions administratives.	25
1° Attributions consultatives.	25
2° Décisions administratives.	34
3° Attributions individuelles.	40

DEUXIÈME PARTIE

Attributions contentieuses.	47
1° Actes de la gestion.	53
a). <i>Travaux publics.</i>	53
b). <i>Domaines nationaux. — Contrats divers.</i>	61
2° Actes de la puissance publique.	68
a). <i>Impôts directs.</i>	68
b). <i>Élections.</i>	79
c). <i>Comptabilité.</i>	85
d). <i>Établissements dangereux, insalubres, incommodes.</i>	92
e). <i>Logements insalubres.</i>	96
f). <i>Biens communaux.</i>	98
g). <i>Affaires diverses.</i>	101
3° Attributions répressives.	106
<i>Grande voirie.</i>	106

TROISIÈME PARTIE

Organisation.	111
1° Les nouvelles juridictions. — Leur nom. — Leur nombre.	111
2° Recrutement.	122
3° Présidence.	125
4° Incompatibilités. — Suppléants.	127
5° Ministère public.	128
6° Inamovibilité.	131
CONCLUSION.	137

